



HAL
open science

La programmation des Contrats urbains de cohésion sociale face aux réformes de la politique de la ville.

Enquête à Argenteuil, Dreux et Lormont

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. La programmation des Contrats urbains de cohésion sociale face aux réformes de la politique de la ville. Enquête à Argenteuil, Dreux et Lormont. [Rapport de recherche] Acisé. 2010. hal-01267405

HAL Id: hal-01267405

<https://hal.science/hal-01267405>

Submitted on 4 Feb 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

*La programmation des Contrats urbains de cohésion sociale
face aux réformes de la politique de la ville*

Enquête à Argenteuil, Dreux et Lormont

Rapport final

Thomas Kirszbaum
2010

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	2
Les sites et la conduite de l'enquête	5
1. LE RESSERREMENT DU PÉRIMÈTRE CONTRACTUEL	8
1.1. Le délitement de l'interministérialité locale	8
L'État local ou le travail en miettes	9
Une capacité d'expertise entamée	12
1.2. Vers un pilotage mono-municipal des Cucs	14
Une municipalisation confortée	14
Les délégués du préfet : vers une re-territorialisation de l'État ?	18
1.3. Agglomérations, conseils généraux et régionaux en périphérie des Cucs	19
L'intercommunalité comme affichage	20
Des conseils régionaux et généraux repliés sur leurs procédures « maison »	23
1.4. L'effet centrifuge des programmes verticaux	24
Quand les crédits fléchés rétrécissent l'espace du contrat	25
L'épuisement du chef de projet généraliste	29
2. L'EMPRISE DU TRAVAIL TECHNIQUE SUR LES CHOIX POLITIQUES.....	32
2.1. La programmation au risque de la bureaucratie	33
La constitution d'un savoir national sans utilité pour le local	34
Une montagne qui accouche d'une souris ? La simplification administrative en question	37
2.2. Le séquençage du travail de programmation : une autonomie relative du local	40
Des variations inter et intra-départementales	40
La part de l'informel	45
2.3. La sélection des projets : un arbitrage politique à la marge	47
Une culture du consensus technique et du compromis politique	47
Des choix limités par la pénurie de moyens et de projets nouveaux	51
2.4. La raison technique et le soupçon de subjectivité politique	53
La programmation saisie par la politique ?	54
La réversibilité du politique et du technique	57
3. LES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE PILOTAGE : UNE RÉVOLUTION QUI ATTENDRA.....	61
3.1. Des appels à projets peu concurrentiels	62
Un effet de « club »	63
Persistance de la logique de guichet	68
3.2. Les vicissitudes du pilotage par indicateurs	71
Quand les indicateurs de performance brouillent le regard des financeurs	72
La performance : une pression croissante sur les opérateurs	78
3.3. L'injonction de performance et le principe de réalité	82
La spirale de dépendance aux crédits spécifiques	82
Un droit commun évanescent	86
3.4. La programmation à la croisée des chemins	89
La programmation entre approches descendante et remontante	90
La programmation entre prestation de service et valorisation des initiatives citoyennes	92
CONCLUSION	96
BIBLIOGRAPHIE	98

INTRODUCTION

La politique de la ville s'organise localement autour du partenariat financier entre l'État et les collectivités locales. C'est notamment dans les Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) que les partenaires procèdent, chaque année, à un exercice dit de « programmation » consistant à sélectionner et financer des projets pour atteindre les objectifs du contrat. Moment-clé des relations contractuelles entre l'État et les collectivités locales d'une part, entre financeurs et opérateurs de la politique de la ville d'autre part, la programmation n'a guère été étudiée jusqu'à présent. On connaît mal ses acteurs, son organisation et la nature des rapports qu'elle institue avec les porteurs de projets.

Ce déficit de connaissance est accentué dans le contexte d'une politique de la ville qui a connu des recompositions très significatives au cours des dernières années. Des réformes nationales ont modifié le *dispositif organisationnel* de cette politique, avec la création d'agences, le processus de Révision générale des politiques publiques qui affecte l'organisation des services déconcentrés de l'État, l'Acte II de la décentralisation, enfin, qui renforce la légitimité des collectivités locales et confère un rôle accru aux intercommunalités.

Les transformations ne sont pas moins significatives sur le plan des *instruments* de l'action publique, avec l'entrée en application de la Loi organique relative aux lois de finances (Lof) qui conduit les partenaires de la politique de la ville à inscrire la gestion des quartiers prioritaires dans une logique de performance fondée notamment sur le suivi d'indicateurs. Le pouvoir national s'efforce depuis lors d'insuffler dans le modèle français d'action publique – et par conséquent dans la politique de la ville elle-même – des méthodes de gestion « néo-managériales », qui empruntent clairement à celles qui ont cours dans le secteur privé.

Adoptée peu après la Lof, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 peut être comprise comme une première tentative d'application de cette méthodologie à la politique de la ville. Si la loi de 2003 ne découle pas directement de la loi organique, elle a été façonnée pour se conformer, par anticipation, aux exigences de la « nouvelle constitution financière »¹. C'était aussi, pour les rédacteurs de la loi Borloo, une façon de répondre aux critiques portant sur l'illisibilité des objectifs de la politique de la ville, son inefficacité et son déficit d'évaluation supposés².

Les réformes qui ont affecté le volet social de la politique de la ville, en 2005 avec le Plan de cohésion sociale, en 2006 avec la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et le passage des Contrats de ville aux Contrats urbains de cohésion sociale, puis en 2008 avec le plan Espoir banlieue, n'ont ni la même ampleur, ni la même cohérence que celles qui ont marqué son volet urbain depuis 2003. Cependant, les réorganisations institutionnelles, la restructuration des programmes animée par un souci de lisibilité, l'insistance sur la performance et l'évaluabilité témoignent, là aussi, de l'émergence d'une conception nouvelle de la gestion publique des quartiers de la politique de la ville.

¹ Epstein R (2010), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? », *Revue française des affaires sociales*. La problématisation de cette recherche doit beaucoup aux discussions entre l'auteur et Renaud Epstein (Université de Nantes), ici remercié.

² Cour des comptes (2002), *La politique de la ville. Rapport public particulier*, La documentation française.

Étudier la programmation des Cucs ne présente donc pas seulement un intérêt intrinsèque. C'est aussi un prisme au travers duquel appréhender des mutations qui affectent plus globalement la politique de la ville, au fil de réformes venues ponctuer son histoire récente. Les trois entrées privilégiées pour l'étude de la programmation – l'espace du contrat, la dialectique du travail technique et politique, la relation aux porteurs de projets – éclaireront la manière dont se relaie et se diffuse localement la nouvelle logique de performance.

Il est important de préciser que **cette analyse porte essentiellement sur la gestion des crédits déconcentrés non-fléchés par l'Acsé**, ce qui en limite assurément la portée mais correspond à la définition de la programmation des Cucs par les acteurs locaux. Les programmes nationaux de l'Acsé mobilisant des crédits fléchés (crédits du FIPD, Réussite éducative, Adultes-relais, Ateliers santé ville, Ville-vie-vacances, lutte contre l'illettrisme) sont le plus souvent gérés par des comités de pilotage distincts et font l'objet de programmations spécifiques. L'utilisation de ces crédits, notamment ceux du FIPD et de la Réussite éducative, est fortement contrainte et ne relève donc pas à proprement parler du champ de la contractualisation locale. Déclinant des programmes nationaux, les actions locales financées au titre de ces programmes nationaux se situent d'une certaine façon « hors programmation Cucs » au sens où l'entendent les acteurs locaux. Ces programmes n'ont donc pas été pris pour objets de la présente étude, même s'ils seront évoqués comme des facteurs du rétrécissement de l'espace du contrat local.

Le premier niveau d'analyse de la programmation qu'est le contrat permettra d'apprécier les effets du passage de la procédure des Contrats de ville à celle des Cucs, sur fond de réorganisation de l'État. Une série de questions sera traitée : quels sont les effets des mutations en cours sur la place de l'État dans les territoires ? Quelles en sont les conséquences sur le co-pilotage des contrats avec les municipalités ? Comment se positionnent les autres partenaires territoriaux ? Quel est enfin l'impact des programmes de l'Acsé sur la dynamique contractuelle et la conduite des projets de territoire ? Nous verrons que les transformations récentes de la politique de la ville et, plus largement, de la réorganisation de l'État, ont des effets sensibles sur les systèmes d'acteurs. Ces transformations accentuent le processus de municipalisation de la politique de la ville tout en affaiblissant le contrat local comme cadre collectif et fédérateur d'un projet pour les territoires. *(1. Le resserrement du périmètre contractuel)*

Le second niveau d'analyse concerne la division des tâches techniques et politiques dans le travail de programmation. Les réformes nationales sont motivées par un souci de simplification administrative qui, entre autres vertus, devait permettre au politique – en l'occurrence le « maire-patron » – de reprendre l'ascendant sur les logiques bureaucratiques et contribuer à restaurer une capacité d'arbitrage politique sur le choix des projets à financer. Cette volonté de simplification se vérifie-t-elle dans la programmation des Cucs ? Jusqu'à quel point le cadrage national de cette procédure contraint-il l'organisation du travail local ? Quelles sont les marges de manoeuvre des partenaires locaux pour sélectionner des projets en fonction des priorités politiques énoncées par les élus locaux ? Sur quel découpage des rôles politiques et techniques ces choix reposent-ils ? On peut faire ici l'hypothèse que les réformes nationales renforcent, à l'encontre du but recherché, la technicité du travail de programmation et que cette technicité réduit d'autant l'emprise du politique. Nous verrons que le politique n'intervient qu'en marge du processus de programmation, comme moyen d'assurer une maîtrise du tissu associatif local. *(2. L'emprise du travail technique sur les choix politiques)*

La dernière partie de la recherche sera centrée sur les relations qui se nouent, à l'occasion de la programmation, entre institutions financeurs et porteurs de projets. Les Cucs ont cherché à substituer à la logique de « guichet » qui avait caractérisé les Contrats de ville, une logique de la « commande publique » permettant de sélectionner des opérateurs en fonction de leur capacité à répondre de manière performante à des besoins clairement identifiés. Tels sont les objectifs visés par différents instruments de programmation que sont les appels à projets, les conventionnements pluriannuels ou les indicateurs quantitatifs. La logique de la commande publique est parée de différentes vertus : clarification des relations entre pouvoirs publics et associations, suppression des « rentes de situation », rationalisation des dépenses, etc.³ Son développement soulève cependant plusieurs interrogations : les appels à projets mis en oeuvre dans le cadre des Cucs ont-ils un caractère véritablement concurrentiel ? Les indicateurs de performance assurent-ils une meilleure lisibilité de l'impact des actions financées par les Cucs ? Les financeurs sont-ils réellement en capacité d'éliminer sur cette base les porteurs de projets les moins performants ? On formule ici l'hypothèse que différents obstacles structurels – les habitudes de travail avec certains opérateurs, la difficulté d'élaborer des critères de performance pertinents, le souci de ménager un tissu associatif dépendant des crédits spécifiques de la politique de la ville pour sa survie, le souci d'associer les opérateurs au projet de territoire – contribuent à l'inertie des programmations locales et freinent la diffusion d'une « culture du résultat ». (3. *Les nouveaux instruments de pilotage : une révolution qui attendra*).

LES SITES ET LA CONDUITE DE L'ENQUÊTE

Trois Cucs, ceux d'Argenteuil (Val d'Oise), de Dreux (Eure-et-Loir) et de Lormont (Gironde), ont été examinés. Il s'agit de trois villes ayant une pratique déjà ancienne de la politique de la ville⁴. Ce qui permettra notamment d'apprécier les transformations induites par la procédure des Cucs au regard de celle des Contrats de ville qui l'a précédée, mais limitera peut-être la possibilité d'extrapoler les résultats, car il y a sans doute une inertie plus grande des villes où les pratiques héritées du passé continuent de produire leurs effets.

Les trois sites étudiés sont d'importance inégale sur le plan démographique. Avec 102 683 habitants, Argenteuil est la première ville du Val d'Oise et la quatrième ville d'Ile-de-France. Seconde ville d'Eure-et-Loir avec 33 435 habitants, Dreux se situe dans un département largement ruralisé. Localisée sur la rive droite de la Garonne, dans l'agglomération de Bordeaux, Lormont n'est que la douzième ville de Gironde avec 21 325 habitants⁵. Il faut souligner aussi que Lormont bénéficie d'une forte réputation d'exemplarité dans le domaine de la politique de la ville. Nous verrons que cette municipalité se situe, à différents égards, à contre-courant des tendances départementales et *a fortiori* nationales⁶.

³ Voir Uniopss (2009), *Les associations de solidarité face aux logiques de mise en concurrence*, Position politique de l'Uniopss, février. Voir aussi Langlais J.-L. (2008), *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*, Rapport à la ministre de la Santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

⁴ Nous avons mené une enquête parallèle dans ces trois villes dans le cadre plus large d'une recherche effectuée pour le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. Voir Kirszbaum T. (2010), *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze « historiques » en rénovation urbaine*, REPS, CES de l'Anru.

⁵ Source : Insee, *Recensement de la population 2006*.

⁶ Nous avons pris la mesure de cette « exception lormontaise » dans notre recherche précitée sur la rénovation urbaine.

Ces villes se distinguent aussi par l'orientation politique des équipes municipales. Argenteuil est dirigée par un maire socialiste, élu à mi-parcours d'un Cucs initié par un maire UMP qui avait lui-même succédé à un maire communiste. Les deux autres villes sont au contraire marquées par une grande continuité politique : le maire UMP de Dreux dirige la ville depuis 1995, et celui de Lormont depuis 1982, dans une ville qui est socialiste depuis 1965.

Deux de ces trois villes ont signé un Cucs intercommunal. Argenteuil est associé à Bezons (PCF) dans une Communauté d'agglomération. Avec 13 quartiers prioritaires, leur Cucs a pesé pour 1 043 918 euros en 2008 (soit 14 % des crédits fongibles de l'Acse pour le Val d'Oise). Dreux a signé un Cucs avec Vernouillet (PS), les deux municipalités appartenant à la Communauté d'agglomération du Drouais. Bien que se classant respectivement au second et au sixième rang de leur département sur le plan démographique, Dreux et Vernouillet ont neuf quartiers prioritaires qui pèsent pour 60 % des crédits Cucs alloués à l'Eure-et-Loir (soit 473 976 euros de crédits fongibles en 2008). Le Cucs de Lormont a été signé par l'État et la Communauté urbaine de Bordeaux, à laquelle cette municipalité appartient, en même temps qu'elle est adhérente du Gip-GPV des Hauts-de-Garonne. Avec trois quartiers prioritaires, et bien qu'étant la douzième ville du département, Lormont reçoit 14 % des crédits fongibles de l'Acse destinés à la Gironde (soit 268 330 euros, auxquels s'ajoutent 189 241 euros d'une programmation d'agglomération).

Les trois départements d'appartenance se différencient enfin par leur mode de gestion préfectorale de la politique de la ville. Le Val d'Oise dispose d'un préfet délégué à l'égalité des chances. En Gironde, c'est le secrétaire général de la préfecture qui est chargé de mission pour la politique de la ville. En Eure-et-Loir, la politique de la ville est animée par un bureau de la Politique de la ville et de la solidarité qui dépend de la direction des Actions interministérielles. On notera aussi qu'Argenteuil et Dreux sont les sièges d'une sous-préfecture d'arrondissement.

Le tableau suivant récapitule quelques caractéristiques des trois Cucs examinés :

Contrat urbain de cohésion sociale	Classement en 2008 parmi les 496 Cucs recensés	Montant des crédits fongibles de l'Acse en 2008	Poids financier du Cucs dans le département en 2008	Nombre de quartiers prioritaires	Organisation « politique de la ville » de la préfecture
Communauté d'agglomération d'Argenteuil/Bezons	28	1 043 918 €	14%	Priorité 1 : 10 Priorité 2 : 2 Priorité 3 : 1	Préfet délégué à l'égalité des chances
Dreux/Vernouillet	55	473 976 €	60%	Priorité 1 : 3 Priorité 2 : 4 Priorité 3 : 2	Bureau de la politique de la ville au sein de la DAI
Lormont	137	268 330 € (hors programmation d'agglomération)	14%	Priorité 1 : 2 Priorité 2 : 0 Priorité 3 : 1	Secrétaire général de préfecture

Outre l'analyse des textes contractuels, de documents produits dans le cadre des programmations ou de l'évaluation des Cucs, **l'enquête s'appuie sur des entretiens approfondis conduits avec des acteurs de différents horizons institutionnels, mais non avec des porteurs de projets**, ce qui limite là aussi la portée de l'étude. Ces entretiens ont été menés de mai à septembre 2009 auprès de 44 acteurs des programmations locales, le plus souvent sur site et dans certains cas par téléphone.

Parmi les acteurs interrogés, 15 interviennent sur la programmation du Cucs d'Argenteuil, 18 sur celle de Dreux et 11 sur celle de Lormont. L'anonymat ayant été garanti à aux techniciens, pour s'assurer d'une pleine liberté de propos, le tableau suivant n'indique que leur fonction ou institution de rattachement :

Élus municipaux	4
Directions ou services municipaux	4
Équipe Mous ou Gip	11
Préfectures et sous-préfectures	13
Inspection académique	2
DDTEPF	2
DRDJS/DDJS	3
Caf	1
Conseil régional	1
Conseil général	3
Total	44

1. LE RESSERREMENT DU PÉRIMÈTRE CONTRACTUEL

Qu'en est-il de la dynamique contractuelle dans le cours nouveau de la politique de la ville ? Loin d'avoir permis l'émergence d'une scène fédératrice de l'ensemble des dispositifs et des acteurs territoriaux, les Cucs semblent avoir accentué leur fragmentation, dans un contexte où l'on voit certains partenaires traditionnels de la politique de la ville prendre des distances. À commencer par l'État déconcentré, dont la capacité d'animation interministérielle se délite, avec des préfetures qui restent à peu près seules à s'impliquer dans le travail de programmation des crédits non-fléchés.

Confrontées à l'éloignement des services extérieurs de l'État ainsi qu'à l'autonomisation croissante des conseils régionaux et généraux, les municipalités – et non pas les intercommunalités – s'affirment de plus en plus comme les véritables pilotes de la programmation. Elles multiplient des liens bilatéraux avec différents partenaires territoriaux, éventuellement non-signataires des Cucs, pour mettre au point leur programmation. Mais on peut se demander si ce n'est pas une victoire à la Pyrrhus pour ces municipalités qui n'ont de maîtrise véritable que sur la programmation des crédits non-fléchés. Pas plus que l'État local, les villes ne sortent en réalité gagnantes d'une logique de programmes qui fait prévaloir des critères *nationaux* d'allocation des ressources et pose des obstacles nouveaux à la conception et la conduite de projets de *territoire* fondés sur la coordination d'une pluralité d'acteurs évoluant sur une scène commune.

1.1. LE DÉLITEMENT DE L'INTERMINISTÉRIALITÉ LOCALE

Jusqu'au début des années 2000, la politique de la ville entendait exercer un effet levier sur les politiques de droit commun et inviter les appareils administratifs à rompre avec des logiques purement sectorielles. Cette ambition qui concernait au premier chef l'État local, supposait une animation interministérielle capable d'inscrire le caractère prioritaire de la politique de la ville dans les actions de droit commun des services déconcentrés. Grâce à l'engagement du préfet, secondé par un sous-préfet à la ville, l'administration préfectorale devait être le pivot de la coordination interministérielle. Comme l'ont montré divers travaux⁷, il y avait loin de l'ambition à la réalité. Si le préfet a formellement autorité sur différentes administrations déconcentrées, chacune s'inscrit en fait dans les lignes verticales du pouvoir qui les incitent à faire d'abord allégeance à leur ministère de tutelle. Quant aux sous-préfets à la ville, cantonnés dans la gestion des crédits spécifiques du Fonds d'intervention pour la ville (Fiv), ils ne se sont pas affirmés, sauf exception, comme les véritables chefs d'orchestre d'une interministérialité locale capable d'exercer un effet levier sur les financements de droit commun des services de l'État. En position de faiblesse dans l'organisation de l'État local, ces sous-préfets n'ont pas gagné non plus une légitimité suffisante pour peser substantiellement sur les orientations des villes dans un contexte de décentralisation qui plaçait la légitimité du côté de ces dernières. Alors que la décentralisation s'approfondit et que l'État se réorganise au pas de charge, **l'arrivée des Cucs coïncide avec un net désinvestissement des services territoriaux de l'État**, laissant les préfetures et sous-préfetures comme interlocutrices quasi-unicques des villes pour la programmation des crédits non-fléchés.

⁷ Grémion C., Mouhanna C. (1995), *Le sous-préfet à la ville*, L'Harmattan ; Kirszbaum T. (1998), *Fonction de coordination des services de l'État et contractualisation dans la politique de la ville. Synthèse des évaluations produites dans le cadre du XIème Plan*, Cedov, Plan Urbain ; de Maillard J. (2004), *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, LGDJ.

L'ÉTAT LOCAL OU LE TRAVAIL EN MIETTES

Dans les départements « historiques » de la politique de la ville que sont le Val d'Oise et la Gironde, l'enjeu existentiel de la politique de la ville s'était un temps confondu avec celui de l'interministérialité locale, sous la houlette du sous-préfet à la ville dans le premier cas et du secrétaire général de préfecture dans le second. Dans ces deux départements, les acteurs qui ont connu tout à la fois les périodes du Contrat de ville et du Cucs ont la même perception d'un délitement des dynamiques interministérielles qui préexistaient.

En Gironde, les services de l'État s'étaient impliqués jusque dans la phase d'élaboration des Cucs, « *puis ça s'est délité* » comme le dit un acteur de l'État. Ces services ont d'autant moins de raison de s'investir dans la programmation des Cucs que les comités de pilotage réunissant l'État et les villes ont été supprimés, sauf exception. En interne, **les moments de travail collectif des services de l'État sur la programmation des Cucs ont également disparu**. Ce même interlocuteur souligne le déficit d'animation interministérielle, en même temps qu'il met en avant un argument de productivité pour expliquer la dissolution des réunions internes à l'État : « *Ce qui a changé, c'est l'essoufflement du travail inter-services de l'État. Les liens entre la mission Ville et les services de l'État se sont distendus. En interne, on ne fait plus de réunions formelles entre la mission Ville et les services de l'État sur le modèle des VVV. Les services de l'État aiment ça, mais on se connaît déjà bien. C'est très sympa, mais pas très productif* ».

Le contraste peut être également souligné, dans le Val d'Oise, avec la période du Contrat de ville qui voyait la hiérarchie de certains services déconcentrés prendre une part active aux réunions de programmation : « *Au début des années 2000, il y avait une implication très remarquable des directeurs départementaux adjoints de la Ddass et de la DDTEFP qui participaient aux réunions et donnaient des avis. Aujourd'hui, l'encadrement ne se mobilise plus vraiment, sauf sujet sensible pour lequel le directeur départemental est sollicité* ». Un agent de l'État confirme cette **prise de distance des services instructeurs** : « *On est financeurs de la politique de la ville au niveau national, mais au niveau départemental, on ne finance plus que nos dispositifs. On injecte directement dans les associations qui sont financées par les Cucs, mais sans nous concerter avec les autres. On a simplement conservé un partenariat avec des acteurs de terrain associatifs. On peut financer, par exemple, un projet rejeté dans le cadre du Cucs, s'il correspond à nos critères et s'il n'a pas été écarté pour des raisons graves. On continue donc de faire de la politique de la ville, mais dans une autre définition* ».

Les services territoriaux de l'État dans le Val d'Oise restent sollicités par la préfecture, mais principalement sur des aspects techniques, comme un point de réglementation sur l'encadrement des jeunes dans les sorties. En toute fin du processus de sélection des projets, on leur demande aussi d'inscrire leur avis sur une fiche-action mise en ligne sur le site « Poliville » de la préfecture. Mais ils le font « *quand ils ont le temps* » ou « *s'ils sont sollicités sur leur droit commun, ce qui est de moins en moins le cas* ». Un acteur de la ville d'Argenteuil le confirme, alors que seuls des financements de droit commun seraient susceptibles de faire revenir les services de l'État : « *Normalement, tous les services de l'État participent à la politique de la ville et on mobilise d'abord le droit commun de tous les secteurs. Mais les services de l'État en ont de moins en moins. Du coup, ils ne viennent même plus aux réunions de pilotage. Si chacun décide dans son coin de participer ou pas, c'est que quelque chose ne va pas !* ».

Dans le Val d'Oise, les avis des services déconcentrés de l'État sur les projets sont en principe discutés de manière collégiale en comité technique. Mais rares sont les agents de l'État autres que ceux de la préfecture qui, à l'instar de l'Inspection académique, continuent de fréquenter ces comités. Quasiment

désertés par les services historiquement moteurs de la politique de la ville (DDTEFP, DDJS et Ddass), les comités techniques consistent désormais en un face-à-face entre préfecture et municipalités. La préfecture fait état de « *problèmes d'effectifs* » ou du « *manque de temps* » des autres services. En plus de ces aspects, les services concernés insistent sur le déficit d'animation interministérielle assuré par la préfecture : « *On est passé d'une situation où le partenariat entre notre service et la mission Ville était très étroit, et où l'on avait une place reconnue, qui avait du sens, à une situation où les liens sont beaucoup plus distants* ». **Les vertus mobilisatrices de la fonction de préfet délégué à l'égalité des chances ne sont guère plébiscitées** à cet égard : « *J'ai eu la chance de travailler avec des sous-préfets à la ville remarquables, qui prenaient les choses en main et vous donnaient envie de travailler, mais je n'ai jamais eu de lien avec le préfet délégué à l'égalité des chances*, indique l'agent d'un service instructeur. *Notre service s'est désinvesti petit à petit, sans le claironner. Quand la préfecture a vu qu'on ne venait plus aux réunions, j'ai pensé qu'on allait avoir des questions. Jamais !* ». « *La nomination d'un préfet délégué à l'égalité des chances, à la suite des émeutes de 2005, est une erreur*, assure un autre acteur de l'État. *Il n'a pas trouvé sa place* ». D'autant moins que le partage des attributions avec la sous-préfète d'arrondissement n'allait pas de soi, au moment de l'enquête. Plusieurs fois, le préfet a dû arbitrer certains dossiers sur lesquels un différend séparés les deux autres membres du corps préfectoral. En pratique, et alors que ce n'est pas sa compétence spécifique, la sous-préfecture reste l'interlocutrice première de la ville d'Argenteuil pour le Cucs. D'où les interrogations de la municipalité sur le rôle du préfet délégué à l'égalité des chances : « *On ne perçoit pas bien sa fonction. On ne sait pas bien à quoi il sert par rapport à la sous-préfète. Son positionnement n'est pas très clair par rapport à celui des autres acteurs de l'État* ».

L'Eure-et-Loir est un cas de figure un peu différent. Le déficit d'animation interministérielle n'est pas en cause. C'est plutôt le poids de la sous-préfecture d'arrondissement de Dreux-Vernouillet qui marginalise les services de l'État, alors que ce Cucs mobilise 60 % des crédits déconcentrés du département. À contre-courant de la Gironde et du Val d'Oise, le travail interministériel a progressé dans les années récentes, sans sous-préfet à la ville ni préfet délégué à l'égalité des chances. Et les services de l'État sont demandeurs d'une plus grande implication dans la programmation des Cucs.

Dans ce territoire encore relativement jeune pour la politique de la ville, où le monde rural domine (le centre urbain le plus important, celui de Chartres, dépasse à peine 40 000 habitants), il était encore question, voici peu, de structurer un réseau d'acteurs de la politique de la ville à l'échelle départementale. Certains agents de l'État bénéficiaient déjà d'une expérience forte en matière d'instruction de dossiers « *politique de la ville* », mais il manquait un cadre collectif pour dépasser le caractère très fragmenté de leur travail. Une démarche d'évaluation départementale des Cucs a été l'occasion, pour le bureau de la Politique de la ville et de la solidarité, au sein de la préfecture, d'avancer dans la consolidation et l'animation d'un réseau d'acteurs départementaux de l'État : « *Quand je suis arrivée il y a un peu plus d'un an, explique la responsable de ce service, on m'a demandé de créer un réseau pour stimuler le partenariat avec les autres services de l'État. Ils ne se connaissaient pas forcément. Ma directrice m'a expliqué que le réseau était balbutiant, qu'il fallait renforcer la coordination. Aujourd'hui tout le monde se connaît et travaille ensemble* ».

À la différence des deux autres départements, les services instructeurs de l'État dans l'Eure-et-Loir participent avec assiduité aux comités techniques de la programmation. Pour autant, la programmation du Cucs de Dreux-Vernouillet, de loin le plus important de l'Eure-et-Loir, n'est pas perçue comme un véritable travail d'équipe par les services concernés. Car passer en revue des demandes de subvention à

l'occasion d'une séance du comité technique – un « *travail d'usine* », selon une interlocutrice – ne produit qu'une vision morcelée de ce que finance le Cucs. Une autre interlocutrice estime que « *rencontrer les gens uniquement le jour du comité technique, ce n'est pas du partenariat* ». Son témoignage pointe la carence de dynamique collective dans **un travail de programmation qui enchaîne l'examen de dizaines de dossiers sans réel dessein d'ensemble, et sans autoriser non plus d'échanges approfondis entre techniciens** : « *L'évaluation du Cucs a été l'occasion de réunir les services de l'État et les chefs de projet des villes pour échanger. C'était la première fois. On a précisé les commandes institutionnelles de chacun. Mais j'aimerais qu'on puisse agréger tous ceux qui travaillent sur les Cucs pour mettre à plat les réponses et organiser les choses. On n'en est pas là. Le travail de programmation du Cucs n'est pas un facteur de mise en cohérence. En pratique, on n'est pas une équipe. On travaille ensemble sans animosité, mais ce n'est pas du partenariat. Je peux avoir un partenariat réel avec un autre service avec qui l'on va échanger sur certains dossiers, mais ce n'est pas pareil que de donner des avis sur 100 dossiers dans un créneau horaire bien défini. Le travail en partenariat, je le fais en dehors, mais ce n'est pas reconnu* ».

Seuls les services de la préfecture de l'Eure-et-Loir et des villes sont à même de porter un regard plus global sur la programmation du Cucs de Dreux-Vernouillet, les autres services instructeurs de l'État ne donnant d'avis que sur les dossiers pour lesquels ils sont sollicités par la préfecture. L'outil de communication entre la sous-préfecture et les services instructeurs est un cdrom dans lequel ces derniers doivent « pêcher » leurs dossiers à instruire. L'innovation technologique est controversée. Certains services se félicitent de cette économie de papier et du gain de temps passé autrefois à la photocopie alors que « *tout le monde est désormais pressuré par le temps* ». D'autres ont été « *choqués de recevoir un cdrom, sans tri préalable, alors que rien ne peut remplacer la parole* ». Les mêmes peuvent se sentir frustrés de se voir assigner une ou plusieurs thématique(s) sans possibilité de porter un regard d'ensemble sur la programmation. Les deux réunions annuelles du comité technique du Cucs traitent en effet de trois axes thématiques chacune, et certains services ne participent qu'à l'une des deux réunions sans être conviés à l'autre. Au point que certains s'autorisent de menues transgressions : « *Mon service n'était pas reconnu comme instructeur des projets "Habitat et cadre de vie", mais je me suis affranchie du partage des rôles prévus par la préfecture. Je me suis donc permise de donner un avis sur un dossier relevant de l'axe 1, alors qu'on était uniquement sollicités sur les axes 3, 4 et 6* ».

Tous les acteurs du Cucs de Dreux en conviennent : c'est le sous-préfet d'arrondissement qui décide. Il le fait à l'issue des comités de pilotage qui se tiennent en sous-préfecture, à Dreux, sans les services instructeurs de l'État. Ces derniers n'émettent d'avis qu'à l'occasion des comités techniques qui se tiennent en préfecture. Comme le précise un agent de l'État, « *le comité technique ne décide pas. On recueille ses avis, il propose, mais le sous-préfet dispose* ». Les services techniques de l'État ont donc le sentiment d'être tenus à l'écart : « *Ailleurs, les décisions du comité de pilotage sont vues et sues de tout le monde, à la différence de Dreux. Là, on n'a pas de droit de regard. Pour moi, le comité de pilotage de Dreux n'en est pas un* ». C'est en termes plus feutrés que le compte-rendu d'une réunion sur le « *fonctionnement des Cucs* », organisée en novembre 2008 dans le prolongement de la démarche départementale d'évaluation, a jugé bon de rappeler l'intérêt des avis produits par les services techniques de l'État : « *L'ensemble des participants observe que l'avis des services techniques instructeurs est un gage de l'éligibilité des actions aux Cucs et de la bonne santé des structures qui les portent. La présence de leurs représentants aux Copil permet par ailleurs d'apporter un éclairage tant aux élus qu'aux services*

préfectoraux sur des questions particulières pouvant être abordées. Ils apportent une aide à la décision au même titre que les autres co-financeurs (Conseil général et villes) ».

UNE CAPACITÉ D'EXPERTISE ENTAMÉE

Un même constat ressort de l'expérience des trois départements, même s'ils partent de situations de départ fort différentes : **le personnel des préfectures et sous-préfectures est le seul à se mobiliser pleinement dans le travail de programmation** que les autres services de l'État ressentent, si tant est qu'ils s'y impliquent encore, comme une tâche fastidieuse d'« abattage » de dossiers ne produisant aucune vision d'ensemble.

Encore faut-il souligner que le personnel préfectoral est lui-même peu nombreux. Deux ou trois agents tout au plus s'investissent dans la programmation, le plus souvent sur **des tâches purement comptables et administratives**. « Ça devient technique, c'est partir à la recherche de la pièce qui manque, c'est un peu ennuyeux », dit l'un d'eux. Certains aimeraient se positionner en animateurs du travail des services de l'État, mais ils doivent en rabattre sur leurs ambitions à cause des servitudes de la gestion qui annihilent la dimension stratégique qu'ils voudraient donner à leur action :

« Est-ce qu'on dépasse le traitement financier pour s'intéresser à un projet de développement local ? Je ne suis pas sûre du tout. Ce serait bien d'aller au-delà de la simple gestion de dossiers et de la gestion comptable. Ce serait très intéressant, mais on n'a pas le temps à cause des tâches chronophages : la saisie comptable, l'instruction, la remontée du suivi des crédits... ».

« Dans le contexte de la Lolf, on est entré dans une mécanique de contrôle de gestion. Il faudrait nous éloigner de la mécanique financière pour voir plus stratégiquement les liens avec le droit commun. Mais je dimensionne mon intervention aux moyens qu'on me donne ».

Comme les services techniques, les préfectures sont aux prises avec **la question lancinante des moyens humains**. De tous côtés, l'inquiétude est palpable face aux conséquences de la RGPP. La redéfinition des missions de l'État signifie d'abord un affaiblissement des moyens humains qu'ils peuvent mobiliser en faveur de la politique de la ville :

« La personne de l'Inspection académique est partie et ne sera pas remplacée. On est en train de tout mettre par terre ! Dans le cadre de la RGPP, j'ai demandé une personne de plus. Mais on n'a aucune visibilité sur nos charges de mission, sur le nombre d'ETP dont on va disposer ».
(préfecture)

« On va avoir des coupes sombres. On diminue le nombre de fonctionnaires ». (préfecture)

« J'ai des craintes par rapport à la RGPP. Quand on sera regroupés et qu'on aura supprimé du personnel, qui va nous remplacer ? » (DDJS)

« On perd régulièrement du personnel ». (DDJS)

« On est passé de huit à trois personnes ». (DDJS)

« On surveille les dépenses : la Lolf est une façon de maquiller la casse du service public ! ».
(DDTEFP)

Pour les services déconcentrés qui ne bénéficient pas, comme les préfectures, de postes fléchés « politique de la ville », la compression des effectifs réduit plus encore leur implication dans la programmation des Cucs, laquelle ne représente qu'une part de plus en plus résiduelle de leur mission :

« On donne beaucoup de temps et d'énergie pour un domaine très vaste par rapport à notre public-cible. Alors on a décidé de se recentrer sur nos priorités, avec nos acteurs ». (DDJS)

« On a déjà plein de missions, dont la politique de la ville qui n'est qu'une mission parmi d'autres. Et comme on perd du personnel, je récupère les dossiers Cucs en plus de ceux que j'ai déjà ».
(DDJS)

« Quand je dis à mon directeur que j'ai 90 avis à donner sur le Cucs, il me répond qu'il n'en a rien à faire et que ce n'est pas sa priorité ! » (DDTEFP)

Alors que les municipalités peuvent se prévaloir de la connaissance des territoires et des opérateurs qui y oeuvrent, ce qui fonde la légitimité des services déconcentrés de l'État depuis les Contrats de ville est leur expertise thématique⁸. Sans que l'on puisse préjuger de la situation concernant les programmes de l'Acsé de type Réussite éducative ou Ateliers santé-ville, cette expertise paraît entamée s'agissant de la connaissance des porteurs de projets financés par les crédits fungibles de l'Acsé. Sans que l'on puisse non plus déterminer lequel des deux phénomènes est la cause de l'autre, **le repli des services techniques de l'État sur leurs objectifs « maison » s'accompagne d'une capacité d'expertise plus aléatoire des dossiers de demande de subvention**, ou du moins d'opportunités plus limitées pour positionner ces demandes dans le cadre d'une éventuelle stratégie d'ensemble du Cucs.

Les agents les plus expérimentés des services techniques connaissent bien « leurs » porteurs de projets, qu'ils rencontrent aussi souvent que possible, surtout s'ils ont « *du droit commun dessus* ». Mais ils admettent aussi ne pas pouvoir « *être partout* », et n'entretiennent pas forcément des liens très poussés avec les chefs de projet municipaux : « *Il y a la pré-sélection des chefs de projet, mais j'ai peu de relations avec eux. Je n'ai pas de vision claire sur la façon dont ils favorisent les initiatives locales. Je ne dis pas qu'ils ne le font pas, mais je n'en sais rien* ».

Les directions Jeunesse et sports, en voie d'absorption dans les nouvelles directions de la cohésion sociale au moment de l'enquête, sont les plus enclines à déplorer le caractère superficiel de l'étude des dossiers Cucs, faute de temps et de moyens humains. Il en résulte un éloignement croissant de leur part vis-à-vis des porteurs de projets :

« On est débordés, on n'a pas le temps de faire un travail de qualité avec nos moyens humains. Il y a une multitude de projets à étudier. On n'a pas le temps d'interroger leurs aspects pédagogiques ni leurs effets sur le public visé, alors que ces critères nous sont très chers ».

« La performance ce serait réussir à faire notre travail correctement ! Malheureusement, on fait du saupoudrage car on n'a pas le temps d'examiner à fond les dossiers. J'ai emmené les dossiers de trois Cucs chez moi, en dehors de mes heures de travail. J'ai eu quinze jours pour donner mes avis. Ce n'est pas assez. Mon travail devient de plus en plus superficiel. On doit déduire des choses de la lecture des dossiers. On se base beaucoup sur les dossiers. C'est malheureusement primordial. On n'a pas d'autre regard que celui de la ville. Mais la ville ne descend pas non plus sur le terrain pour voir toutes les associations. En principe, on devrait prendre contact avec l'association pour demander les précisions nécessaires. Mais je n'ai pas le temps matériel de leur rendre visite pour voir comment les projets sont réalisés. Et comme on n'a pas le temps, on doit rendre des avis défavorables ».

Au niveau départemental, les préfectures ont encore moins de possibilités d'établir des rapports directs avec les porteurs de projets. Alors que les autres services instructeurs sont spécialisés sur une ou plusieurs thématiques, les agents des préfectures doivent traiter la totalité de la programmation. « *On gère à peu près 1 000 dossiers et on a un mois pour tout analyser !* », s'exclame un agent de la préfecture du Val d'Oise. « *J'ai très peu connaissance des opérateurs* », ajoute un homologue de l'Eure-et-Loir. « *On*

⁸ Donzelot J., Estèbe P. (1998), « Réévaluer la politique de la ville », *Pouvoirs locaux*, 37.

est très peu sur les territoires, confirme celui de la Gironde. *Le rôle de l'État n'est pas d'entrer dans le détail de la programmation, car on n'a pas les moyens de gérer 350 dossiers* ».

Cette dé-territorialisation tendancielle du niveau départemental de l'État, qui n'entretient que des liens aléatoires avec les porteurs de projets dans les quartiers, voire avec les municipalités, **n'est que partiellement compensée par l'échelon de proximité que sont les sous-préfectures**. Si elles assurent un ancrage stable de l'État dans les territoires, elles ne sont pas forcément bien outillées pour procéder au travail d'instruction et nouer des relations avec l'ensemble des porteurs de projets. Comme le reconnaît l'agent de l'une des deux sous-préfectures étudiées, *« on n'a pas forcément connaissance de tous les dossiers. On a notre avis, mais il est plus ou moins poussé selon le temps qu'on a pu consacrer à approfondir l'examen »*. Son homologue de l'autre sous-préfecture admet plus franchement que le contact avec les associations n'est *« pas (son) métier. On se fait une idée à travers les dossiers et à travers ce que disent les autres, à commencer par la municipalité. Mais mon travail reste un travail administratif, de comptabilité et de secrétariat de réunion »*.

1.2. VERS UN PILOTAGE MONO-MUNICIPAL DES CUCS

Parmi les justifications avancées pour le remplacement de la procédure des Contrats de ville par celle des Contrats urbains de cohésion sociale figurait **la volonté de simplifier le paysage institutionnel et de renforcer le pouvoir du maire**. Le changement de procédure était notamment inspiré des recommandations de la Commission sénatoriale d'information sur *L'avenir des contrats de ville*, présidée par Pierre André, dont le rapport a été publié en juin 2005⁹. Le rapporteur estimait que *« pour des raisons de simplification, de clarification et de cohérence politique, (...) c'est à la ville ou à l'intercommunalité que doit revenir la pleine responsabilité de la mise en oeuvre des futures conventions »*. À l'État devait revenir *« la définition des grands objectifs, la régulation et l'évaluation »*. Le rapport s'interrogeait ainsi sur *« la légitimité de l'État à rentrer dans le détail de la gestion de compétences relevant des communes »* et sur *« la multiplication des équipes instructrices de l'État avec des critères différents, qui apparaît à certains élus comme une "usine à gaz ingérable" »*. Si l'on en juge par le mouvement de repli des services instructeurs autres que les préfectures, on peut dire que le rapport André a été parfaitement entendu.

Quatre ans plus tard, un nouveau rapport du sénateur-maire de Saint-Quentin, cosigné cette fois avec le député-maire de Dreux, Gérard Hamel, a vanté une fois encore la commune comme *« acteur légitime de proximité »* et *« échelon pertinent de pilotage »* de la politique de la ville¹⁰. Après trois années de mise en oeuvre des Cucs, **le déplacement du centre de gravité de la programmation des crédits fongibles vers l'échelon municipal ne fait plus guère de doute**. Certes, le rapport André-Hamel rend hommage à l'État *« garant de l'intérêt général et de la solidarité nationale »* et préconise le pilotage des contractualisations locales autour du *« pivot préfet-maire ou président d'EPCI »*. Mais dans le tandem maire-préfet, le second semble en difficulté, à travers ses services, pour intervenir dans les choix de programmation des villes.

⁹ André P. (2005), *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur l'avenir des contrats de ville*, juin.

¹⁰ Hamel G., André P. (2009), *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, Rapport au Premier ministre, septembre.

UNE MUNICIPALISATION CONFORTÉE

La programmation procède en principe d'un co-pilotage paritaire entre l'État et les municipalités. La pratique est assez différente car les préfetures doivent s'en remettre aux équipes municipales pour se forger un avis sur la pertinence des projets. Compte tenu de l'affaiblissement des missions Ville, il n'y a pas d'alternative à la délégation très large de l'expertise technique des projets aux municipalités.

C'est en Gironde que le phénomène de municipalisation de la programmation des crédits fongibles est le plus net. S'agissant de Lormont, l'État se contente de valider les choix de la municipalité qui a toute latitude pour sélectionner les porteurs de projets¹¹. Du coup, les acteurs de l'État perçoivent la ville de Lormont comme « *la tête de file du processus de programmation* » qu'elle fait « *dans son coin* ». Un interlocuteur de l'État évoque à ce propos « *un risque de municipalisation qui nous fait dépendre du bon vouloir de la collectivité* ». Cette municipalisation est pourtant encouragée *de facto* par l'État lui-même, qui ne veut plus se mêler de la programmation : « *L'État veut en savoir le moins possible ! Il n'en a plus les moyens. C'est pourquoi on prend appui sur le chef de projet communal. Mais on perd alors le contact avec les opérateurs, sauf occasion particulière* ». La ville de Lormont a pris acte de l'éloignement tendanciel de l'État local, qui n'est pas seulement le fait des services techniques, mais aussi de la préfecture : « *On a peu de relations avec les financeurs. Les services de l'État ne sont pas très nombreux. Ils se sont allégés. Ils sont donc moins en premier rideau par rapport aux associations. Ils laissent ça aux communes. Par rapport au Contrat de ville, la préfecture s'est également mise en retrait. Il y a une délégation de confiance de la préfecture au local. La préfecture continue de venir nous voir, mais plutôt dans les réunions stratégiques que dans les réunions de programmation* ».

La mission Ville de la préfecture de Gironde rend parfois visite aux villes pour discuter de la programmation, mais à l'occasion de petites réunions informelles entre techniciens, parfois en présence d'un élu municipal. En revanche, **les comités de pilotage politiques et techniques, plus solennels, ont été abandonnés.** Un agent de l'État justifie cette évolution par le gain de productivité qui en découle pour l'État et par le savoir faire accru des villes qui ne justifierait plus ces grands messes : « *On n'est pas preneurs de ce type de réunions chronophages. On en faisait, mais ça n'apportait pas grand-chose. Ce n'est pas en réunion que l'on peut examiner les dossiers. C'était utile à l'origine de la politique de la ville, mais maintenant les communes ont évolué. Les chefs de projet ont davantage de capacité. On ressent moins la nécessité de se réunir* ». Le responsable du Cucs de Lormont ne semble pas regretter la disparition de ces réunions avec l'État : « *Le comité de pilotage était une sorte de grand oral des quatre communes de la rive-droite. C'était très stressant. On l'a abandonné* ». Un comité de pilotage politique plus formel n'a été maintenu qu'à Floirac, mais cela n'infirme en rien le déplacement du centre de gravité de la programmation vers les municipalités. Comme l'explique un acteur de l'État, en l'absence d'implication de la hiérarchie préfectorale, la mission Ville ne « fait pas le poids » face au maire : « *Il n'y a plus de comités de pilotage politiques formalisés, à part à Floirac où la mairie réunit des "partenaires" qui sont en fait des gens qui viennent là pour écouter ce que dit la ville a à dire. C'est le seul exemple de grand messe qui subsiste dans le département. Ailleurs, les réunions ne sont pas régulières et associent ou non un élu. Mais on n'a plus les poids lourds institutionnels. Il manque une véritable implication politique du corps préfectoral. Sans quoi, en face d'un maire, la mission Ville ne fait pas le poids !* »

¹¹ Il subsiste certes une programmation d'agglomération, pilotée par la préfecture, mais elle tend à être intégrée dans les programmations municipales. Voir 1.3.

La mission Ville de la préfecture du Val d'Oise « *s'appuie sur l'avis des autres, ce sont eux qui sont proches du terrain* », en particulier la sous-préfecture, « *car l'avis de la mairie n'est pas suffisant* ». Tout comme le préfet délégué à l'égalité des chances peut convoquer une association dans son bureau de Cergy-Pontoise pour discuter d'une demande de subvention, la sous-préfecture d'**Argenteuil** ne s'interdit pas d'intervenir dans le choix des opérateurs. Mais elle se déclare avant tout « *à l'écoute des analyses de la municipalité* ». **La sous-préfecture souhaiterait d'ailleurs que la ville s'affirme davantage comme le véritable pilote de la programmation**, à l'instar de la commune voisine de Bezons. C'est aussi le souhait de la nouvelle équipe municipale d'Argenteuil qui voudrait centraliser l'ensemble des dépôts de dossiers que certains porteurs de projets continuent d'envoyer directement à la préfecture *via* le site Web Poliville.

Davantage que sur le choix des porteurs de projets, **la municipalité d'Argenteuil serait demandeur de discussions avec l'État sur les orientations de fond du Cucs**. La présentation annuelle des orientations de l'Acsé, par le préfet délégué à l'égalité des chances, apparaît très insuffisante à cet égard. La municipalité d'Argenteuil n'est pas loin de penser que le partenariat contractuel avec l'État a été vidé de sa substance : « *On ne comprend pas ce qui motive les décisions de l'État. Si la personne de la mission Ville ne vient plus aux réunions, on ne sait pas ce que pense l'État. Il y a une inertie terrible de l'État. On ne pointe pas collectivement ce qui ne va pas. Il n'y a pas de débat avec l'État sur la pertinence des orientations du Cucs. Par exemple, l'État n'a fait aucun retour de la réflexion avec les élus sur le Livre vert. Idem pour l'évaluation départementale. Il y a une grande hypocrisie par rapport au partenariat* ».

En Eure-et-Loir, c'est le bureau de la Politique de la ville de la préfecture qui tient lieu de mission Ville. Le nombre de dossiers à examiner à l'échelle du département est moins élevé que dans le Val d'Oise ou la Gironde. Quand un dossier de demande de subvention est incomplet ou insuffisamment précis, la préfecture peut donc prendre contact avec le porteur de projet, mais c'est pour l'inviter à se rapprocher du chef de projet municipal. Son rôle est beaucoup plus ténu s'agissant du Cucs de Dreux-Vernouillet. La préfecture n'instruit pas directement les dossiers concernant ce Cucs, mais elle est destinataire, comme les autres services de l'État, du cdrom de la sous-préfecture.

La véritable cheville ouvrière du travail de programmation est le secrétaire général adjoint de la sous-préfecture de Dreux. Mais il n'émet lui-même aucun avis sur les dossiers, car il estime n'avoir pas d'expertise suffisante : « *Mon travail ne consiste pas à aller dans les quartiers. C'est la ville qui a les informations sur le terrain* ». Dans ces conditions, la municipalité fait office de service instructeur numéro un : « *La sous-préfecture nous considère d'une certaine façon comme un service déconcentré, au même titre de la DDJS ou la DDTEFP* ». Car à la différence des autres sites étudiés, **la dynamique de municipalisation de la politique de la ville accuse un certain retard dans la sous-préfecture de Dreux-Vernouillet**. Jusqu'en 2009, la sous-préfecture était encore la première interlocutrice des porteurs de projets. C'est pour remédier à cette « anomalie » que le nouveau sous-préfet d'arrondissement a décidé que les dossiers de demande de subvention Cucs seraient maintenant déposés en mairie. Comme il nous l'explique, le sous-préfet a voulu que « *les villes prennent toute leur place, car on ne peut pas faire de politique de la ville sans les villes* ». Un autre acteur de l'État reconnaît qu'« *il y a eu jusque-là un manque de courage pour déléguer aux villes* ». Une situation surprenante quand on sait que Gérard Hamel, le maire de Dreux, en place depuis 1995, se fait le chantre du « maire-patron ». Son éloquence sur le sujet s'explique d'autant mieux que la sous-préfecture à laquelle il a eu longtemps affaire

n'entendait rien céder de ses prérogatives, tout en nouant des relations étroites avec les maires dans une culture de « l'arrangement local » évoquant davantage les années 70¹² que les années 2000.

C'est cette philosophie de la « responsabilisation de l' élu qui connaît ses associations » que nous a livrée le maire de Dreux, quelques semaines avant la publication de son rapport parlementaire précité : « On reçoit 3,4 millions de DSU par an, pour lesquels on ne nous demande presque pas de comptes, ce qui n'est pas tout à fait normal. Avec le Cucs, on reçoit 250 000 euros de l'État et, pour des demandes de 1 000 euros, on instruit, on fait des réunions de travail, on sélectionne les projets, on juge de l'opportunité, on vérifie la fiabilité des opérateurs ! Il faut responsabiliser l' élu. Il faut que le maire soit au centre de la décision politique. L' élu local est celui qui est le plus en prise directe avec les problèmes. Qui mieux que lui connaît les associations sérieuses, susceptibles de faire un travail d'intérêt général ? ». **Le maire de Dreux ne préconise pas l'autonomie absolue des municipalités, mais un recentrage de l'État sur des missions de contrôle, à la manière de l'Anru** qu'il préside : « L'État a un rôle jouer. Même si l'on délègue aux villes, il faut que les services continuent de donner leur avis. L'État doit continuer à intervenir comme conseil pour nous épauler techniquement. Il a le devoir d'aller contrôler les opérateurs, ça ne me gêne pas du tout. Qu'on exerce un contrôle a posteriori pour vérifier le bon usage de l'argent, je suis d'accord. C'est d'ailleurs ce que l'on fait avec l'Anru ».

Dans les différentes préfectures où nous avons enquêté, des acteurs de l'État partagent cette même vision d'un État local qui se repositionnerait sur une fonction de contrôle et de suivi sans entrer dans le détail de la programmation. Estimant pouvoir faire de la distance une ressource, l'un d'eux fait **l'éloge de l'éloignement du terrain** même s'il s'agit d'une réflexion prospective pour la prochaine génération des Cucs : « A la fin des trois ans du Cucs, on sera habilité à entrer dans de nouvelles négociations plus globales avec les collectivités. Il faudra avoir une nouvelle culture de gestion plus éloignée du terrain. La configuration des Cucs signés avec les communes nous a déchargés d'un certain nombre d'obligations, celle du repérage des actions par exemple. On va peut-être avoir du coup une vision plus stratégique et être moins dans la gestion des dispositifs. On n'est pas là pour faire la programmation, mais pour discuter des orientations de fond. C'est pourquoi on veut créer un groupe technique avec les services de l'État qui ait une réflexion plus stratégique sur les orientations et sur l'évaluation, plutôt que de se pencher sur la cuisine des dossiers ». Mais ce modèle de « gouvernement à distance »¹³ qu'appellent de leurs vœux ces acteurs préfectoraux supposerait un savoir sur les territoires qui, en l'état, fait encore défaut :

« Il faudrait relancer le "groupe projet État" qui existait sous le Contrat de ville en tant qu'instrument stratégique de mise en commun de nos connaissances sur les quartiers de la politique de la ville ».

« Si on veut travailler en profondeur avec une vision du territoire et des besoins des populations, on a surtout besoin d'un système d'observation sociale des territoires. Je voudrais que quelqu'un récolte les données disséminées un peu partout. On ne peut pas faire de politique de la ville sans ces données, sans un regard concret sur l'emploi, la délinquance ou la santé ».

¹² Un mode de relation magistralement décrit par Pierre Grémion (1976), *Le pouvoir périphérique*, Seuil.

¹³ Epstein R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 11.

LES DÉLÉGUÉS DU PRÉFET : VERS UNE RE-TERRITORIALISATION DE L'ÉTAT ?

La programmation des Cucs est fondamentalement l'affaire des municipalités. Plus ou moins avancé dans les trois villes, ce phénomène de municipalisation a été diagnostiqué depuis longtemps. L'emprise des édiles municipaux fut un trait marquant des premiers développements de cette politique, les maires surfant alors sur la première vague de décentralisation¹⁴. L'internalisation progressive des chefs de projet et équipes de Mous dans les administrations communales a été le signe le plus tangible de cette municipalisation¹⁵. Au début des années 90, les théoriciens de « l'État animateur » crurent la voir s'atténuer au profit d'un réinvestissement de la scène du contrat local par le sous-préfet à la ville¹⁶. Comme on l'a noté, cette attente a été largement déçue. Dans le contexte actuel de réorganisation de l'État, ce sont les délégués du préfet mis en place à la suite du plan Espoir banlieues qui nourrissent les attentes, mais aussi les interrogations des autres acteurs de l'État comme des municipalités.

Nous avons rencontré les délégués du préfet en poste dans les trois sites étudiés. Là où ils étaient déjà opérationnels, en Gironde et dans le Val d'Oise, ces acteurs ont pleinement conscience de l'enjeu dont ils sont porteurs : **favoriser le retour de l'État dans les territoires**. « *Il peut y avoir un éloignement des financeurs, mais je suis maintenant sur le terrain* », affirme celui de la Gironde. « *Mon objectif est d'avoir un contact direct avec toutes les structures, avance celui du Val d'Oise. Je veux les avoir toutes vues au moins une fois. L'ancien délégué de l'État ne le pouvait pas, car cette fonction ne représentait que 20% de son travail et il avait quatre villes à gérer. C'est plus jouable pour moi. Je suis à 80% de mon temps dans les quartiers et j'attends un remplaçant pour Bezons* ».

Il est encore trop tôt pour apprécier la capacité des délégués du préfet à mobiliser les services de droit commun de l'État, même s'il est permis de douter qu'ils réussissent là où les préfets et sous-préfets ont rarement réussi. Pour l'heure, on peut remarquer que la lettre de mission des délégués du préfet ne leur confère pas de responsabilité particulière dans les tâches liées à la programmation des crédits spécifiques et fongibles des Cucs.

À Argenteuil, le délégué du préfet supplée néanmoins les carences en personnel de la préfecture... au risque de l'éloigner du terrain. « *Le délégué du préfet ne devrait pas faire d'administration, mais il faut bien que quelqu'un s'en occupe* », observe un acteur de l'État. Il s'en occupe si bien, en aidant la sous-préfète à préparer ses avis sur la programmation, que la municipalité d'Argenteuil voit déjà en lui l'incarnation locale de l'État : « *L'État, c'est essentiellement le délégué du préfet qui est en relation régulière avec nos services* ».

Le choix effectué à Lormont est différent, sans doute parce que l'État assume plus nettement le fait d'avoir intégralement transféré aux villes l'élaboration de la programmation du Cucs. « *On voulait continuer à travailler avec la préfecture sur la programmation, en informant le délégué du préfet, mais celui-ci ne met pas son nez dans le choix des opérateurs* », indique le responsable du Cucs de Lormont. Le délégué du préfet intervient davantage dans la programmation d'autres communes, où il a pu appuyer des porteurs de projets auprès de la mission Ville de la préfecture, mais pas à Lormont où la

¹⁴ Sur l'affirmation du *leadership* mayoral dans cette politique, voir Epstein R. (2008), *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, Thèse de sociologie, ENS-Cachan.

¹⁵ de Maillard J. (2000), « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain », *Annales de la recherche urbaine*, 88.

¹⁶ Donzelot J., Estèbe P. (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Seuil.

délégation de compétence de la préfecture à la ville est totale. Ce qui n'empêche pas les associations d'avoir nettement identifié le délégué du préfet comme le représentant de l'État dans la commune et de voir éventuellement en lui une voie de recours si elles se trouvent écartées de la programmation municipale. « *Elles commencent par le voir lui, plutôt que nous ! Mais comment va-t-il gérer sa notoriété ?*, s'interroge le chef de projet. *Car toute offre nouvelle appelle des demandes nouvelles...* ».

On peut se demander en effet quel sera la fonction véritable du délégué du préfet, au-delà de **l'affirmation symbolique de la présence de l'État**, s'il ne donne pas accès à de nouveaux financements de l'État. L'intéressé prenait ses marques au moment de l'enquête, hésitant encore à définir les contours exacts de sa mission, sinon pour se présenter comme un « facilitateur » : « *Certains disent que je suis un ovni de la politique de la ville ! Mais j'invente la fonction de délégué du préfet. Je suis un fonctionnaire de l'État dont le travail est de faciliter la mise en oeuvre des politiques publiques. Je ne suis pas là pour dire "moi l'État, je dis que ça doit se passer comme ça"* ». Son collègue de Dreux ajoute dans le même sens : « *Je ne suis pas l'État à l'état pur, je suis un facilitateur* ».

Cette posture affichée ne lève pas toutes **les interrogations sur le champ exact de la mission des délégués du préfet**. Du côté des villes, tout d'abord : « *Le rôle du délégué du préfet n'est pas clair pour nous* » ; « *On sent que le délégué du préfet est très présent, mais on se demande s'il est mandaté par la mission Ville pour voir les choses de plus près* ». Les délégués du préfet seraient alors une opportunité pour l'État de se doter d'un « œil » sur les quartiers, et lui permettre de mieux appréhender les territoires conformément au modèle du gouvernement à distance : « *Il change un peu la donne, observe le représentant d'une mission Ville. Il casse la routine et nous permet d'être plus réactif, d'aller voir. En quelques mois, on a démultiplié les points de contact avec les opérateurs locaux* ». « *Avec les délégués du préfet, ils pensent qu'ils vont savoir ce qui se passe sur le terrain* », observe avec plus de scepticisme l'agent d'un service de l'État.

Les préfectures s'interrogent elles aussi et se demandent en particulier s'il n'y a pas une contradiction entre le repli de l'État sur des fonctions stratégiques et l'implication du délégué du préfet dans la « cuisine » de la programmation. On l'a vu dans le Val d'Oise, le délégué du préfet d'Argenteuil vient combler la carence des moyens humains de la préfecture. C'est le cas aussi en Gironde, où l'État cherche à se dégager des servitudes de l'instruction pour se recentrer sur une fonction d'animation stratégique et d'évaluation. Un acteur de l'État reconnaît que les délégués du préfet placent la préfecture en « *porte-à-faux* » puisqu'« *ils jouent le rôle de chefs de projet "politique de la ville" de l'État, et du coup ils nous font revenir dans les territoires* ».

1.3. AGGLOMÉRATIONS, CONSEILS GÉNÉRAUX ET RÉGIONAUX EN PÉRIPHÉRIE DES CUCS

Le rapport André sur *L'avenir des contrats de ville* appelait de ses vœux un recentrage du contrat autour des deux acteurs que sont l'État et la ville (ou l'intercommunalité), au nom d'un « *partenariat simplifié et clarifié* ». Il soulignait « *le caractère souvent artificiel* » de l'articulation des Contrats de ville aux Contrats de plan État-Région et préconisait en conséquence de « *mettre fin à la multiplication des financements croisés* » avec les conseils régionaux et généraux. Dans cette veine, le rapport dénonçait le « *partenariat insatisfaisant aboutissant à des excès de "réunionite"* », « *l'élargissement du partenariat, l'augmentation des financements croisés et la nécessité de se concerter pour la moindre somme* » qui « *aboutit à une lourdeur qualifiée "d'insupportable"* ».

À l'instar de ce qui a été observé à l'échelle nationale¹⁷, cette nouvelle doctrine a été appliquée avec succès dans les trois sites étudiés, si l'on en juge par **la réduction du nombre de partenaires signataires des Cucs par rapport aux Contrats de ville qui les précédaient**. À Dreux, le Conseil régional n'était plus signataire du Cucs intercommunal, tout comme la Caisse des dépôts et consignations, l'Office public départemental d'HLM, le Logis Drouais et la Sonacotra¹⁸. À Argenteuil, le Contrat de ville signé avec les communes de Bezons et de Montigny-lès-Cormeilles a été remplacé par un Cucs limité à trois signataires (l'État, la communauté Argenteuil-Bezons et les deux communes), cette fois sans le Conseil régional d'Ile-de-France, le conseil général du Val d'Oise, ni la Caisse d'allocations familiales. Même tendance à Lormont, où le Contrat de ville de l'agglomération bordelaise rassemblait la Communauté urbaine de Bordeaux, le Conseil régional d'Aquitaine, le Conseil général de la Gironde, la Caisse des dépôts et consignations, la Caf, le Parquet, l'Inspecteur d'académie et la Conférence départementale des organismes HLM. Seules trois institutions ont apposé leur signature sur le Cucs : l'État, la commune de Lormont et la Communauté urbaine de Bordeaux.

L'INTERCOMMUNALITÉ COMME AFFICHAGE

Le rapport André souhaitait faire du maire le patron politique du Cucs, en proposant par exemple d'aligner la durée de la convention sur le mandat municipal. Il laissait cependant la porte ouverte au portage intercommunal du contrat. **Les instances intercommunales sont formellement signataires des trois Cucs étudiés. Mais cet affichage masque mal la municipalisation de fait de la programmation**. On ne peut parler à ce propos de régression par rapport aux Contrats de ville, dans lesquels le décalage entre l'affichage intercommunal et la réalité du travail de programmation se vérifiait tout autant¹⁹, même si la proportion de Contrats de ville 2000-2006 signés par plusieurs communes était montée à 70 % sous l'impulsion de la loi Chevènement²⁰. On doit souligner aujourd'hui le paradoxe entre la montée en puissance des agglomérations, sous l'effet de l'Acte II de la décentralisation, et la traduction très mince de cette nouvelle réalité politique dans les Cucs. L'exigence intercommunale a quasiment disparu de la circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des Cucs. Le repli des Cucs sur l'échelle communale est en effet spectaculaire : plus de la moitié des 495 Cucs ont été signés par une commune seule (53,1 %), les autres s'inscrivant dans des configurations hétérogènes (signature par plusieurs communes sans signature d'Epci, par une commune et un Epci, par plusieurs communes et un Epci) ; seuls 19 Cucs (soit 3,8 % de l'ensemble) étant signés par un Epci seul²¹.

Le cas de Dreux-Vernouillet est emblématique du caractère artificiel du Cucs intercommunal. La Communauté d'agglomération du Drouais (CAAdD) a été créée en octobre 2002 pour se substituer à un syndicat intercommunal. Mais du fait de la volonté des maires, la CAAdD n'a pas hérité de la compétence « politique de la ville », pourtant obligatoire de par la loi. La Communauté d'agglomération n'a donc apporté aucune plus-value intercommunale à la programmation des interventions de la politique de la ville dans les deux principales communes de l'agglomération que sont Dreux et Vernouillet. Alors que l'autre

¹⁷ Conseil national des villes (2007), *Avis sur la première étape de mise en œuvre des Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs)*, décembre.

¹⁸ S'agissant de ces derniers acteurs, il s'agit-là sans doute d'un effet de la convention de rénovation urbaine, signée en 2004, qui a aspiré une partie des acteurs du Contrat de ville.

¹⁹ Epstein R., Kirszbaum T. (2005), *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006*, Rapport pour la Div ; Conjuguer (2007), *Politique de la ville et intercommunalité*, Rapport pour la Div.

²⁰ Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

²¹ Div (2009), *Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation. Document pour la concertation*, mars.

Cucs intercommunal du département, celui de Chartres, fait l'objet d'une double programmation intercommunale et communale, celui de Dreux-Vernouillet ne fait que **juxtaposer les deux programmations communales**. Le maire de Dreux ne voit aucun inconvénient au caractère factice de l'affichage intercommunal du Cucs. Car le maire doit être « *au centre* » de toute démarche de politique de la ville : « *On se met d'accord très facilement avec Vernouillet, même si l'on n'est pas du même bord politique. Pour la répartition des crédits, on se base sur le nombre d'habitants, un tiers pour Vernouillet et deux tiers pour Dreux. Ensuite chacun mène l'action qu'il entend mener. Il n'y a pas d'ingérence. Chacun garde sa liberté. Il n'y a pas de politique sociale, de prévention de la délinquance ou de l'emploi qui soit possible si on ne met pas le maire au centre. Le maire a la légitimité par rapport à ses habitants, même si c'est une compétence de la communauté d'agglomération* ».

La logique intercommunale est plus poussée à Argenteuil-Bezons, mais sa traduction dans la programmation n'est pas tellement plus consistante. Le texte du Cucs dressait un constat sans appel sur « *la faible coopération intercommunale* » qui avait prévalu dans le Contrat de ville et « *qui (s'était) traduite non seulement par des conventions thématiques inachevées, mais aussi par l'absence d'une Mous intercommunale. Ainsi devrait-on davantage parler d'une juxtaposition de Contrats de ville communaux, que d'intercommunalité effective* ». Lors de l'élaboration du Cucs, l'État avait insisté pour que l'intercommunalité ne demeure pas une coquille vide. Mais en pratique, la dimension intercommunale du Cucs se limite au seul volet emploi/développement économique. Encore les actions de rayonnement intercommunal sont-elles minoritaires dans l'ensemble des actions financées au titre de cet axe : sur les 16 actions dont bénéficiait la commune d'Argenteuil en 2008, 5 seulement concernent aussi la ville de Bezons. Il existe donc une programmation d'agglomération, parallèle aux deux programmations municipales, dont les acteurs s'accordent à dire qu'elle fonctionne sans encombre, en particulier quand elle porte sur des dispositifs de droit commun cogérés par les deux villes (Mission locale, Plie et Maison de l'emploi et de la formation). Mais un technicien de l'État souligne **la persistance des rivalités entre maires, au moins jusqu'à l'alternance de 2008, qui considèrent, comme à Dreux et Vernouillet, que la politique de la ville doit rester « leur » politique** : « *Je n'ai pas observé de montée en puissance de l'agglomération, même si elle s'étoffe lentement. Il y a eu au contraire de très fortes tensions entre les deux maires jusqu'en 2009. La Communauté d'agglomération a été créée un an avant la signature du Cucs et j'ai surtout vu les deux communes se tirer dans les pattes. Car la politique de la ville, c'est la politique et le lien avec les quartiers. Les maires y tiennent par-dessus tout* ».

Alors que la nouvelle majorité socialiste d'Argenteuil, élue en 2008, souhaite approfondir le travail commun des deux villes sur le volet emploi-développement économique, c'est l'État qui lui met paradoxalement des bâtons dans les roues. La négociation de la programmation 2009 a vu se cristalliser un conflit autour du financement d'un équipement du quartier du Val d'Argent Nord, la Maison pour tous. La mairie souhaitait supprimer la part des subventions Cucs versées à cet équipement qui ne conduisait pas ses actions sur l'emploi « à la bonne échelle » : « *Cette structure travaille sur un territoire très restreint, un micro-territoire au sein du Val d'Argent, alors que notre objectif est que la totalité de la programmation d'agglomération soit accessible à la totalité de la population de l'agglomération* ». L'État s'y est opposé en arguant « *qu'on allait arrêter des actions de proximité qui, peut-être, n'avaient pas la meilleure efficacité en termes d'emploi, mais qui avaient un impact très fort en termes de paix sociale* ». Un compromis a donc été trouvé pour continuer à soutenir cette structure, au moins à court terme, mais dans la programmation communale.

Enfin, **le cas de Lormont illustre le mouvement de réintégration progressive dans l'orbite municipale d'opérateurs et d'actions autrefois financées au niveau intercommunal.** Ici aussi, l'État semble avoir joué la carte municipale contre celle de l'agglomération. Le Contrat de ville de l'agglomération bordelaise reposait sur une dichotomie ouverte entre le niveau intercommunal et les conventions territoriales, en l'occurrence la convention territoriale du GPV des Hauts-de-Garonne incluant la commune de Lormont, simple lieu de coordination dénué du pouvoir d'instruction des dossiers. Mais il existait une Mous d'agglomération, cofinancée par l'État et la Communauté urbaine de Bordeaux (Cub) et, surtout, une impulsion politique qui avait fait de la Cub un lieu de débats stratégiques sur des thèmes comme les déplacements. Cette impulsion n'était pas le seul fait des élus, mais aussi du corps préfectoral, en la personne du secrétaire général de la préfecture. Or, cette dynamique s'était vite épuisée en raison de dissensions entre l'équipe Mous d'agglomération et la préfecture et, surtout, à cause du désengagement de l'État.

Le repli de la Communauté urbaine de Bordeaux a joué pour beaucoup dans la mise en sommeil des comités de pilotage politiques, dont la fonction était essentiellement stratégique. Le chef de projet de Lormont souligne qu'« *il n'y a plus de moments de délibération annuelle avec les partenaires. On l'avait fait pendant deux ans à l'époque du Contrat de ville. On avait deux comités annuels de pilotage d'agglomération, avec cinquante ou soixante personnes, maires, services de l'État, chefs de projet... Mais ces comités de pilotage ne s'arrêtaient pas sur la programmation. Il s'agissait d'instances stratégiques. Pour la programmation, il y avait un groupe restreint, appelé bureau, animé par le secrétaire général de la préfecture, et qui impliquait les maires.* ». Comme le précise un interlocuteur, « *les élus de poids ne venaient plus car il n'y avait plus personne en face* ». Avec l'arrivée des Cucs, l'État n'a nullement cherché à contrarier la volonté des maires « *de pousser au fonctionnement bilatéral* ». « *Un espace de discussion s'est perdu* », regrette un acteur de Lormont pour qui « *la Cub a signé tous les Cucs, alors que la réalité, c'est un contrat entre l'État et la municipalité* ».

Cet effacement de l'agglomération s'est accompagné d'une municipalisation renforcée de la programmation. La préfecture de Gironde pousse en effet les opérateurs d'agglomération à déposer leurs dossiers en mairie. Il subsiste toujours un reliquat de projets d'échelle intercommunale que la préfecture souhaite soutenir et qu'elle peut financer en propre ou avec les cofinancements des collectivités locales. Cette programmation d'agglomération est un héritage du Contrat de ville, mais l'objectif de l'État est clair : « *Avec le Cucs, on essaie de faire revenir ces opérateurs sur le territoire de chaque commune* ». Il s'agit en d'autres termes de favoriser « *l'intégration du projet intercommunal dans le projet de territoire de la collectivité* ». Ce qui n'empêche pas la commune de présenter deux tableaux de programmation distincts, l'un municipal, l'autre faisant apparaître les opérateurs supra-communaux que la préfecture finance directement. Avec le Cucs, la dichotomie entre les échelles de programmation intercommunale et communale persiste donc partiellement, quoique de façon plus floue que sous le Contrat de ville. Plus floue parce que l'on retrouve des opérateurs intercommunaux tant dans la programmation d'agglomération que dans la programmation municipale quand ces opérateurs ont suivi la recommandation de l'Acsé visant à « *découper* » leurs projets en autant de territoires Cucs. Le risque est de « *casser parfois des cohérences globales d'agglomération* », souligne le bilan 2008 du Cucs établi par la ville de Lormont.

DES CONSEILS RÉGIONAUX ET GÉNÉRAUX REPLIÉS SUR LEURS PROCÉDURES « MAISON »

Le repli des Conseils régionaux et généraux est plus clair encore que celui des instances d'agglomération. La circulaire d'élaboration des Cucs ne sollicitait pas expressément leur signature, celle-ci pouvant juste se voir apposée « à leur demande ». Comme l'a relevé le Conseil national des villes dans son *Avis sur la première étape de mise en œuvre des Cucs* : « *La volonté de simplification qui présidait dans les intentions des sénateurs, comme dans celle du gouvernement, via les circulaires, trouve un aboutissement à la première étape. Le Cucs est principalement signé entre le maire et l'État, ou l'intercommunalité et l'État. Le partenaire essentiel de la politique de cohésion sociale locale – le Département – est souvent absent du contrat. Il en va de même pour la Région* »²².

En Gironde, les deux collectivités ont pareillement refusé de signer les Cucs, tout comme les conventions Anru. « *L'État a dit que c'était l'affaire des maires et de l'État* », justifie le représentant de l'une de ces collectivités. Le précédent de l'Anru, fondé sur une négociation bilatérale entre l'Agence nationale et les municipalités dans le temps même où l'on demandait aux autres collectivités de « *mettre la main au porte-monnaie* », n'a guère facilité par la suite leur implication dans les Cucs. On notera que le Conseil régional fait aujourd'hui encore référence aux territoires prioritaires retenus au titre des... Contrats de ville !

À Lormont, le changement n'est pas très significatif au plan financier par rapport au Contrat de ville, car ces partenaires l'avaient signé sans abonder le pot commun. Mais le Contrat de ville avait valeur d'engagement collectif et **c'est désormais sur un mode strictement bilatéral que la ville de Lormont négocie des cofinancements avec le Conseil régional et le Conseil général**. Ces projets apparaissent formellement dans les tableaux de programmation du Cucs lormontais, mais ils ne sont en fait qu'une déclinaison territoriale des politiques de la ville régionale et départementale qui passent désormais par des procédures « maison » : le Programme local de citoyenneté du Conseil général, et le Règlement d'intervention de la politique contractuelle régionale de développement social et urbain du Conseil régional. Un acteur régional ne s'en cache pas : « *Chacun est pilote chez soi pour la programmation* ». Et de mettre en avant les objectifs propres de sa collectivité qui « *soutient une politique structurante au sens de la durée, car il y en a marre d'avoir 20 financeurs sur un projet où chacun met 500 euros !* »

L'évolution est identique à Argenteuil, à cette nuance près que le Conseil général (mais non le Conseil régional) continue de participer aux comités de pilotage du Cucs, sans toutefois en être signataire. Il gère là aussi son dispositif propre, lequel obéit à une périodicité et des critères particuliers. « *Chacun souhaite faire sa politique avec son propre dispositif* », déplore l'élue d'Argenteuil chargée de la politique de la ville. Un autre acteur municipal « *ne trouve pas normal que le Conseil général continue de donner son avis sur les actions, alors qu'il n'a pas contractualisé* ». Comme l'explique un de ses agents, si le Conseil général vient dans les comités techniques, « *c'est d'abord pour vérifier qu'on ne finance pas les mêmes choses sur du droit commun. Mais notre expertise sur les projets est très limitée. Je ne connais pas les actions menées à Argenteuil* ».

Comme en Gironde, il faut se garder de toute idéalisation rétrospective du Contrat de ville d'Argenteuil, lequel n'empêchait pas les différentes collectivités territoriales de définir chacune leur politique distinctive. Mais comme le souligne un acteur de l'État, « *il y avait une véritable co-définition et co-instruction des*

²² Conseil national des villes (2007), *op. cit.*

dossiers, notamment avec le Conseil général. Tout le monde était d'accord pour se mettre autour de la table du Contrat de ville ». Le même interlocuteur trouve « très dommage pour les porteurs de projets, de réduire le Cucs à un face-à-face entre l'État et les municipalités, car avec le Contrat de ville, ils avaient une seule et même réponse de toutes les institutions », tout en reconnaissant que « la machine semblait très lourde à tout le monde, avec l'examen d'une centaine de dossiers ».

Le cas de l'Eure-et-Loir confirme le repli généralisé des conseils régionaux, celui du Centre n'étant ni signataire des Cucs, ni présent aux comités de pilotage. Il finance désormais ses interventions « politique de la ville » dans le cadre du Contrat de projets État-Région 2007-2013. « Je ne les connais pas », constate un acteur de l'État. Quant au Conseil général, il a maintenu sa participation active au Cucs, puisqu'il rend un avis sur l'ensemble des dossiers. Mais il est peu sollicité par les associations qu'il préfère soutenir sur la base de conventions globales que par les financements ponctuels des Cucs. Un acteur de sa direction de la Solidarité et de l'action sociale explicite le positionnement très autonome de son institution qui opte pour des subventions « à la carte » : « Il y a des actions présentées par les associations qu'on ne veut pas soutenir. Par exemple des associations sportives qui se servent du Cucs, mais qui sont subventionnées en parallèle par notre direction. On ne veut pas créer de précédent. Le Conseil général préfère les actions transversales ou les actions qui sont dans notre sphère de compétence sur le volet social. Si l'action touche 10 personnes, on ne suit pas. Si les autres veulent financer, ce n'est plus notre problème. Il y a aussi le cas inverse, où l'on finance, mais les autres non ».

1.4. L'EFFET CENTRIFUGE DES PROGRAMMES VERTICAUX

Les analyses qui précèdent ne permettent pas de conclure à un affaiblissement de la capacité de l'État à orienter le contenu des contractualisations locales au profit de son partenaire désormais quasi-exclusif qu'est la municipalité. Car l'État a multiplié des programmes sectoriels pilotés depuis le niveau national. Il en résulte un affaiblissement corrélatif, assez flagrant, de ses services déconcentrés. Mais il n'est pas sûr que les municipalités sortent elles-mêmes gagnantes de cette redistribution des cartes puisqu'elles n'ont en réalité de maîtrise réelle que sur la programmation des crédits non-fléchés des Cucs.

Comme le Contrat de ville, le Cucs a été affiché comme le cadre global et multi-partenarial pour l'élaboration de projets de territoire. Le caractère fédérateur du Contrat de ville ne correspondait que très imparfaitement à la réalité car, en dépit des injonctions nationales, ils ne se sont jamais affirmés comme « la procédure de contractualisation unique pour la politique de la ville »²³. L'intention est restée semblable avec les Cucs : établir un « contrat global » qui « intégrera et mettra en cohérence l'ensemble des dispositifs existant sur le territoire concerné »²⁴. Le décalage n'a jamais paru si grand dans le nouveau contexte organisationnel de la politique de la ville.

²³ Circulaire du Premier ministre relative à l'élaboration des Contrats de ville, 31 décembre 1998.

²⁴ Circulaire du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement sur l'élaboration des Contrats urbains de cohésion sociale, 24 mai 2006.

QUAND LES CRÉDITS FLÉCHÉS RÉTRÉCISSENT L'ESPACE DU CONTRAT

Le recentrage du contrat sur le couple mairie-préfecture a contribué à en éloigner les autres partenaires territoriaux (conseils régionaux et généraux, communautés d'agglomération), mais aussi, à des degrés divers, les services territoriaux de l'État. Dans cette nouvelle configuration, les acteurs de la programmation des Cucs sont contraints de multiplier des relations bilatérales avec différents financeurs qui gèrent chacun leurs dispositifs de façon relativement autonome. Il en résulte une fragmentation horizontale de la procédure contractuelle.

S'ajoute **une fragmentation verticale alimentée cette fois par les programmes qu'initie le pouvoir national**. La segmentation est patente entre les volets social et urbain de la politique de la ville, dont témoigne la création de deux agences nationales qui s'efforcent aujourd'hui d'établir des passerelles²⁵. Mais cette dissociation, qui recouvre celle des crédits d'investissement et de fonctionnement, s'accompagne d'une segmentation interne au volet social de la politique de la ville. Outre les appels à projets nationaux du plan Espoir banlieues, l'Acsé flèche une partie de ses crédits sur différents programmes (Réussite éducative, Adultes-relais, Ateliers santé ville, Ville-vie-vacances, crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance, lutte contre l'illettrisme), dont certains sont non-fongibles (PRE et FIPD). C'est là **une situation paradoxale car la Lolf était censée élargir la fongibilité des crédits**. Le périmètre de la programmation des Cucs – au sens où l'entendent les acteurs locaux, c'est-à-dire comme la programmation des crédits fongibles sur laquelle ils disposent d'une certaine marge de choix dans l'allocation des ressources – s'en trouve donc rétréci.

Alors que le Fiv se caractérisait par une fongibilité quasi-totale, la charte de gestion du programme Lolf « Équité sociale et territoriale et soutien » prévoit le recueil par les préfetures d'une autorisation centrale avant de pouvoir procéder à une fongibilité des crédits fléchés de certains programmes nationaux (notamment les Adultes-relais et la Réussite éducative) en faveur d'autres dépenses. L'Acsé n'autorise en fait ces redéploiements de crédits qu'en toute fin d'année. « *Alors, c'est la course aux projets et l'on finit avec des reports de crédits importants*, regrette un acteur préfectoral. *On préférerait avoir une enveloppe globale en début d'année. Aujourd'hui, on doit afficher en début d'année ce qu'on met sur la Réussite éducative, puis on gèle l'enveloppe qu'on ne peut pas affecter à d'autres actions* ». S'ajoute, pour les gestionnaires des Cucs, l'inconvénient d'une incertitude sur le montant de ces crédits non-fongibles qui peuvent varier fortement d'une année sur l'autre. « *On a l'information sur les enveloppes pré-arrêtées qui tombe comme ça*, déplore un acteur municipal. *On n'a aucun regard là-dessus. Je suis obligé de lire les projets de loi de finances et d'autres textes nationaux pour me tenir au courant des priorités !* »

Les crédits fongibles alloués par l'Acsé restent libres d'utilisation locale, mais ils ne sont pas forcément les plus importants. Au sein des crédits fléchés, la Réussite éducative pèse en effet d'un poids croissant. En 2009, la seule enveloppe de crédits dédiés à la Réussite éducative dépassait le montant de l'enveloppe fongible à Dreux-Vernouillet (soit 122% de l'enveloppe fongible) ; elle était quasiment du même montant que celui du Cucs à Lormont (99,2%) ; et elle en représentait exactement la moitié à Argenteuil-Bezons.

²⁵ Kirszbaum T. (2010), *op. cit.*

La Réussite éducative et le FIPD sont des crédits nouveaux qui ne se sont pas substitués à ceux de l'ex-Fiv, mais sont venus s'ajouter à eux. Ce surcroît de ressources locales est évidemment perçu positivement, **mais l'enthousiasme des acteurs locaux est tempéré par l'encadrement sévère qui régit leur utilisation.** Des restrictions d'usage qui ne satisfont pas les municipalités, car « *on ne choisit pas les objectifs* », constate un acteur municipal. La ville d'Argenteuil, en particulier, a mal vécu le changement des politiques éducatives de l'État qui a décidé unilatéralement de ne plus financer d'interventions sur le temps scolaire. Elle y a vu un coup de canif dans la logique du contrat, le changement de réglementation obligeant la ville à reprendre l'intégralité de ces actions sur son budget propre, moyennant une augmentation de la part de l'État sur d'autres actions. À Dreux, les actions éducatives hors PRE ont quasiment disparu du Cucs. Les acteurs aimeraient relier la dimension collective du Cucs avec l'approche individuelle du PRE, car les parcours de réussite individuelles leur semblent dépendre tout autant des ressources collectives que d'un traitement individualisé. Or, souligne un acteur de l'État, « *les deux approches sont aujourd'hui complètement séparées* ». À Lormont, les acteurs ont bien perçu que l'individualisation était « *la nouvelle logique nationale* », mais la préfecture s'est montrée accommodante « *pour ne pas trop bousculer l'existant* », aidée en cela par un chargé de mission Réussite éducative de l'Éducation nationale soucieux de « *s'articuler avec le Cucs en travaillant sur l'offre éducative existante* ». Cette flexibilité de l'État local se vérifie déjà moins avec les programmes du plan Espoir banlieue qui, selon la municipalité, « *offre moins de marges de manoeuvre à la préfecture, car elle est notée là-dessus. De fait, le contrat d'autonomie vient percuter l'action du service jeunesse dans les quartiers* ».

La perte d'autonomie locale pour définir des objectifs proprement territoriaux est la plus flagrante avec le FIPD. « *Ils ne veulent que de la vidéosurveillance, ce qui ne correspond pas à nos priorités* », souligne un acteur municipal. « *Tout le monde est obligé de s'exécuter* », ajoute un acteur préfectoral. « *Le FIPD n'est pas territorialisé puisqu'il est géré par le cabinet du préfet* », indique un acteur de l'État. Un autre fait le parallèle avec le Contrat de ville « *beaucoup moins rigide* » quant à l'utilisation du FIPD, puisqu'« *on pouvait travailler sur les orientations, choisir par exemple de faire de l'aide aux victimes ou de l'accès aux droits. Aujourd'hui, les circulaires nous imposent de travailler sur la vidéosurveillance et les violences intra-familiales. Hormis ces deux thématiques, point de salut ! Je participe aux instances, mais on n'a plus grand-chose à dire* ».

Telle est la critique majeure formulée à l'encontre de ces enveloppes fléchées : l'impossibilité d'en faire un objet de débat local puisque l'instruction des dossiers a lieu en dehors de la programmation, parfois dans le cadre d'une négociation directe entre le délégué de l'Acsé et les opérateurs, y compris lorsque les municipalités sont mises à contribution. C'est le cas par exemple des ateliers socio-linguistiques et de l'accès aux droits : « *On n'en parle pas dans les comités de pilotage, car il n'y a pas d'instruction commune des projets*, indique un chef de projet. *La ville donne une subvention dans le cadre du Cucs, mais l'État traite directement avec les opérateurs. Il n'y a plus de partage de l'instruction* ». D'autres exemples sont cités de ces crédits fléchés gérés en direct par la préfecture de département (Adultes-relais) ou par la direction régionale de l'Acsé (lutte contre l'illettrisme, prévention des discriminations).

Le fléchage national des crédits déconcentrés ne s'arrête aux différents programmes mentionnés, mais concerne aussi la programmation des crédits en principe non-fléchés. Ainsi, **l'Acsé définit chaque année des priorités par lesquelles elle cherche à peser sur l'équilibre entre les axes thématiques des contrats locaux.** Ce mode de gestion à distance des orientations locales a été facilité par la méthode d'élaboration des Cucs. La circulaire ministérielle adressée aux préfets avait en effet suggéré une

architecture-type reposant sur un pré-découpage des axes thématiques sur lesquels « l'État contractualisera prioritairement »²⁶. S'il ne s'agissait que d'une simple recommandation, la plupart des Cucs se sont conformés à cette architecture. Les municipalités n'ont donc pas eu les coudées franches pour faire valoir leurs priorités territoriales, par exemple en ce qui concerne le volet « culture » qui n'apparaissait pas dans le découpage thématique préconisé par l'État : « Quand on a rédigé le Cucs, on s'est appuyé sur les cinq thématiques définies par l'Acsé, relate un chef de projet. On était parfois en porte-à-faux, par exemple sur les actions culturelles qui sont souvent à cheval sur la réussite éducative et la citoyenneté. On s'est dit qu'on aurait pu afficher un projet de territoire avec un volet culture et voir si ça passe. Là, on a fait l'inverse. On s'est calé sur des thématiques pré-arrêtées. On aurait pu faire autrement d'un point de vue stratégique, mais le fléchage des crédits a primé sur les enjeux territoriaux ».

Une fois le contrat signé, la nomenclature créée par l'Acsé pour organiser la remontée d'informations sur la consommation des crédits, permet à l'Agence de connaître la répartition thématique de ses crédits. Elle peut dès lors tenter de remédier aux discordances entre les priorités locales et les priorités gouvernementales en proposant là aussi des enveloppes fléchées. Ces crédits viennent s'ajouter à l'enveloppe fongible des Cucs, ce qui ne devrait pas conduire, normalement, à supprimer des projets pour les remplacer par d'autres qui seraient plus proches des priorités nationales. Les acteurs locaux se réjouissent de ces « petits plus toujours bon à prendre ». « On ne ressent pas de désagrément, car cela correspond à nos besoins », souligne une élue. « Les priorités de l'Acsé sont l'emploi et l'éducation. Les élus sont forcément d'accord », ajoute un acteur préfectoral.

Si la répartition des crédits Cucs par axe thématique relève toujours du libre-arbitre local, **certains acteurs préfectoraux ont tendance à considérer que les orientations de l'Acsé s'imposent de manière impérative aux villes**. C'est ainsi que la sous-préfecture de Dreux a unilatéralement décidé de concentrer 40 % de l'enveloppe du Cucs 2008 sur l'axe « emploi-développement économique », conformément à la priorité fixée par l'Acsé. Un acteur préfectoral n'y voit pas d'entorse à la logique du contrat avec les élus, car « on ne travaille pas pour l' élu, mais pour l'État. Donc s'il y a une question d'opportunité, on applique la décision du gouvernement. Notre façon de voir n'est pas la même que celle de l' élu. La politique de la ville repose sur des axes imposés. C'est là-dessus que l'État a un rôle plus directif en fixant des enveloppes et des objectifs de consommation. Tout est découpé par axes, sous-axes et dossiers au niveau de l'Acsé. Mais on a une petite dérive quand doit appliquer cette nomenclature au territoire. Au bout de quelques années, on s'éloigne forcément du modèle national. Comme on est en France, je le regrette car je suis jacobin ».

A *contrario*, d'autres acteurs des préfectures estiment que leur rôle se limite à la communication aux élus des priorités de l'Agence, sans obligation de s'y conformer : « En début d'année, on a un comité de pilotage politique avec la préfecture et le maire de chaque commune. C'est le moment où l'on parle des orientations. C'est là où, très librement, on insiste sur les priorités de l'Acsé. On ne fait que répercuter les priorités du gouvernement auprès des élus. Leurs priorités sont parfois à côté de la plaque. Mais les communes sont libres, ce sont elles qui décident ». La position de l'État local est donc loin d'être homogène. **Certains agents de l'État se trouvent comme tirillés entre leur devoir d'obéissance envers le pouvoir national et le respect des engagements contractuels qui les lient à leurs partenaires territoriaux**. « On n'est pas là pour imposer les choses, mais on doit quand même appliquer

²⁶ Voir la circulaire du 24 mai 2006 sur l'élaboration des Contrats urbains de cohésion sociale.

les orientations nationales, explique un agent préfectoral. *On a des instructions qui viennent du national et qu'on essaie d'adapter au plan local. Mais on se sent davantage liés par la négociation locale que par les orientations de l'Acsé. Et si l'Agence nous réoriente sur l'insertion professionnelle, c'est très bien, car ça correspond à notre analyse des besoins vis-à-vis de communes qui sont plus portées sur le lien social* ». Un autre perçoit *« une contradiction totale entre le principe de pluriannualité des Cucs et les orientations annuelles de l'Acsé. Mais ce qui l'emporte, c'est le pragmatisme avec une analyse dossier par dossier, en essayant de soutenir ce qui donne des résultats. Du coup, on retombe presque systématiquement sur les mêmes associations »*. Ce même interlocuteur explique néanmoins que la prise en compte des priorités nationales a pu le placer en porte-à-faux vis-à-vis de la municipalité car les priorités nationales n'étaient pas assorties de moyens financiers supplémentaires. Appliquer la politique du gouvernement revenait donc à sacrifier d'autres priorités : *« Dès le début de l'année 2008, l'État a indiqué les directions prioritaires pour la programmation, qui ne figuraient souvent pas du tout dans le travail préparatoire du Cucs. Ça nous a mis en porte-à-faux par rapport aux acteurs du territoire. L'idéal aurait été de mettre plus d'argent pour prendre en compte les orientations du gouvernement dans de nouveaux projets. Ça n'a pas été le cas. Du coup, on n'a pas pu tout financer, et c'était la détresse pour boucler l'enveloppe. On a dû mettre plus d'argent pour tenir compte des priorités gouvernementales, et moins sur les autres. On a cherché à dégager des projets sur d'autres procédures qui nous les ont renvoyés trois mois plus tard en nous disant que c'était de la politique de la ville et rien d'autre ! Par exemple, on a essayé de basculer la Mous sécurité sur le FIPD pour libérer des fonds et on nous a répondu que le FIPD n'était pas fait pour ça »*.

La politique de la ville s'est toujours efforcée d'établir un compromis entre une logique descendante et une logique remontante de définition des priorités territoriales. Au moment où la légitimité des municipalités et des structures de coopération intercommunale se trouve renforcée par les dernières lois de décentralisation, la situation actuelle est marquée, du point de vue des élus en particulier, par le paradoxe d'une intervention accrue du pouvoir national dans la définition des orientations de la politique de la ville sur leur territoire. **Ces élus communaux perçoivent une contradiction entre le caractère descendant de la politique de l'État, et la définition de leur projet de territoire :**

« Il y a un excès de contrôle de l'État dans cette politique. Plutôt qu'un contrôle a priori, je préconise des contractualisations et des contrôles a posteriori. Je suis pour le contrat et pas pour le contrôle ! Or, le Cucs n'est pas un contrat. C'est de l'attribution de subventions ! L'État devrait plutôt demander quel est le projet de la ville à deux ou trois ans. Ce projet doit être bâti avec l'accord des partenaires. La politique de la ville est un outil dont un maire doit pouvoir disposer pour mener des actions dans les quartiers en difficulté, mais dans le cadre d'une politique plus globale sur sa ville ». (maire de Dreux)

« Il faut un dialogue plus approfondi entre l'État et la collectivité. On a souvent l'impression qu'on applique une politique nationale au lieu de partir du territoire. Il y a une plus grande écoute à avoir de la part de l'État sur l'analyse de la situation réelle. Or, on cherche à plaquer une politique nationale sur les quartiers, qui ne correspond pas toujours aux besoins du terrain. Je suis pour une élaboration par le bas. Mais encore faut-il un vrai travail partenarial, un accord sur la situation de départ et la construction de projets au regard de cette situation. Or, ce n'est pas le cas avec le Cucs en cours ». (élue d'Argenteuil)

L'ÉPUISEMENT DU CHEF DE PROJET GÉNÉRALISTE

Les évolutions récentes de la politique de la ville viennent souligner ce paradoxe : les acteurs locaux des Cucs n'ont jamais autant parlé de « projets de territoire » que dans une période qui n'a jamais été aussi peu propice à leur émergence. Ce qui s'est joué avec la notion de projet, par contraste avec celles de « plan » ou de « programme », a été la capacité des villes à identifier des problèmes, à concevoir des politiques publiques en réponse à ces problèmes, et à coordonner les actions d'une pluralité d'organisations dans le cadre de ces politiques²⁷. L'évolution de la politique nationale de la ville, structurée autour d'une logique de programmes, entretient au contraire **une spécialisation sectorielle toujours plus poussée du travail des techniciens qui rend délicate la liaison avec les procédures voisines**. Et cela vaut autant pour l'État local que pour les municipalités.

Un acteur préfectoral décrit ce phénomène dans le contexte de la réorganisation des services : « *Chacun a été absorbé par la gestion de ses procédures particulières, par exemple la Ddass s'est recentré sur son dispositif REAT, ou la Caf qui a été absorbée par les relogements liés à l'Anru. Avec la RGPP, ce sera encore plus compliqué d'avoir une tête de réseau politique de la ville au sein de la nouvelle direction de la Cohésion sociale que l'on va couper de la direction des Territoires* ». **Le développement de programmes verticaux soumis à des critères nationaux semble avoir des effets sur le travail des agents dans les services préfectoraux**. L'un d'eux entrevoit même l'émergence d'un « *nouveau métier* », pas si nouveau car il se rapproche du travail administratif le plus classique des préfectures : « *Sur la réussite éducative et le FIPD, les marges de manoeuvre locales sont des plus limitées. On est presque dans un autre métier qui se rapproche de la réglementation au sens du ministère de l'Intérieur !* » Un troisième interlocuteur illustre le renforcement des cloisonnements, au sein de l'État, à partir de l'exemple de la Réussite éducative, dont la philosophie n'a pas fait pas l'unanimité parmi les services : « *Le travail inter-services de l'État a été mis à mal notamment par la Réussite éducative. Un binôme Inspection académique-préfecture s'est créé en lien avec les communes. On avait essayé d'associer tout le monde au début, mais chacun a essayé de tirer vers ses orientations de service, par exemple la DDJS qui a une approche collective. Leur discours flinguait littéralement la Réussite éducative. Du coup, on y a été tout seul* ».

Dans les trois départements, **les agents de l'État doutent de la capacité des municipalités à coordonner les différents programmes sectoriels que ce dernier initie en grande partie**. Tout se passe comme si la segmentation produite par les programmes de l'État engendrait les mêmes effets de recomposition des métiers au sein des municipalités :

« *Chaque dispositif de la politique de la ville obéit à ses propres règles. On devrait faire en sorte que le Cucs, le PRU et le PRE soient liés. Ce sont les mêmes territoires et les mêmes objectifs. Il faudrait pouvoir faire le lien. Mais c'est un vœu pieu car les chefs de projet Cucs, rénovation urbaine et réussite éducative ne sont pas les mêmes. C'est là que ça coince* ».

« *Les procédures engendrent chaque fois un agent spécialisé et on perd de vue l'ensemble, car le chef de projet rénovation urbaine ne parle pas au chef de projet Cucs, qui ne parle pas au chef de projet réussite éducative, qui ne parle pas au chef de projet prévention, etc.* ».

« *Les communes regardent d'abord les possibilités financières des Cucs, du Conseil général et du Conseil régional. Mais elles partent de l'outil financier au lieu de partir du projet de territoire. Et*

²⁷ Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po.

avec la multiplication des appels à projets du type Espoir banlieues, elles ont du mal à coordonner les opérateurs. On aimerait que les municipalités jouent ce rôle de coordination. Ce serait beaucoup plus efficace, si l'on travaillait sur des projets de territoire avec une utilisation des outils potentiels. Mais elles ont du mal à cause du maquis complexe des procédures. Lormont est le bon élève de la classe, car son chef de projet a la vision d'ensemble des dispositifs. Ce n'est pas le cas ailleurs à cause de la multiplication des procédures centrales ».

De leur côté, **les techniciens municipaux interrogés font également état d'une nouvelle division du travail qui ménage peu d'espace pour refaire en aval la « couture » des dispositifs cloisonnés en amont.** Telle est l'analyse faite à Argenteuil : *« Chaque chargé de mission a une thématique. Au moment de l'élaboration du Cucs, on a émis notre avis technique à partir de notre connaissance de l'action et des porteurs de projets. Quand un projet était à cheval sur deux thématiques, on s'est consultés entre nous. On a eu le regard des autres chefs de projet sur nos actions, même s'il n'y a pas eu de vraie discussion collégiale sur les priorités. On l'a fait en 2006-2007, mais on ne le fait plus aujourd'hui. On n'a pas le temps de se prononcer sur les projets des autres ».*

L'évolution du métier de chef de projet, qui était l'emblème de l'approche transversale dans l'action municipale, reproduit localement les cloisonnements qui affectent la politique de la ville au plan national. Alors que se lit en creux, dans les propos précédents, l'épuisement de la figure du technicien généraliste, la réputation d'excellence de la petite ville de Lormont, tient notamment au positionnement de son directeur général de la Politique de la ville (DGPV) qui est également directeur général adjoint des Services. Les partenaires de l'État louent également la structuration des documents de programmation, élaborés par la DGPV, qui ne se contentent pas d'énumérer des actions, mais s'efforcent de les remettre en perspective, en lien avec les objectifs stratégiques du contrat. À cette fin, la DGPV coordonne des réunions de porteurs de projets, en nombre relativement peu élevé, à partir d'entrées qui restent néanmoins thématiques : *« A l'époque du Contrat de ville, chacun présentait son action à tout le monde. C'était un exercice très fastidieux. On a abandonné ces réunions de programmation pour des ateliers thématiques ».* En dépit de la vocation globale du Cucs, celui-ci n'en reste pas moins un dispositif parmi bien d'autres que la DGPV, malgré sa position privilégiée, ne parvient pas à coordonner, surtout si l'on tient compte de son faible effectif (quatre personnes). Le bilan de la programmation 2008, établi par cette direction, décrit le problème :

« Certains dossiers relevant de la politique de la ville ne sont pas directement suivis par la Direction générale de la politique de la ville (DGPV). Il s'agit en particulier des équipes de réussite éducative (ERE), des opérations Ville-Vie-Vacances (VVV), du Fonds Interministériel Prévention de la Délinquance (FIPD), tous trois suivis par la Direction Éducation Jeunesse Sport Culture (DEJSC), et de l'Atelier Santé Ville ASV), porté par le CCAS. Les membres de la DGPV participent aux réunions organisées sur ces thèmes tout à la fois pour avoir l'information quant à l'avancement des dossiers et pour rappeler, si besoin est, l'esprit des dossiers politique de la ville (transversalité, rapport au territoire, textes fondateurs, etc.). Il en a été de même avec les dossiers FACEJ-ZUS proposés par la CAF et portés par la DEJSC, ainsi qu'avec les actions portées par Jeunesse et Sports dans le cadre des actions ZUS et Espoirs Banlieues. (...) Pour la direction politique de la ville, ce travail permanent de mise en lien est très lourd et la demande de mise en cohérence des différents dispositifs tels que VVV, CLAS, REAAP, école ouverte, ERE, ambition réussite, etc. avec le Cucs s'avère à ce jour totalement irréalisable, voire irréaliste en l'état actuel des choses ».

Dans les trois sites, **la notion de contrat global et territorial appelé à mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville apparaît donc lointaine,** même si les acteurs locaux n'idéalisent pas la période des Contrats de ville qui avaient eu beaucoup de mal à jouer leur rôle attendu

de « grand intégrateur » : « À chaque nouvelle contractualisation, on a annoncé que ce serait le contrat des contrats et ça n'a jamais été le cas » ; « Pas davantage qu'avec le Contrat de ville, on n'est dans un contrat global qui définit les objectifs d'un projet de territoire. On en est toujours très loin ».

Au-delà de cette fonction de mise en cohérence des contractualisations locales, **c'est la fonction même du contrat local qui semble en passe de se transformer de manière assez radicale**. Loin d'avoir permis à l'État de maintenir une forme de tutelle sur les collectivités locales, les contractualisations territoriales avaient servi, jusqu'aux années 2000, de cadre organisateur de l'autonomisation des villes vis-à-vis de l'État²⁸. Elles avaient favorisé l'apprentissage de nouvelles formes d'action collective par les acteurs locaux et notamment la constitution des villes comme acteur collectif²⁹. La nouveauté, au regard des rigidités de la planification descendante antérieure à la décentralisation, était d'ouvrir des scènes locales qui seraient le théâtre d'un processus de délibération et d'adaptation continues de l'action aux conditions – problèmes à traiter et ressources mobilisables – forcément changeantes de l'environnement³⁰. Pour le dire autrement, les contrats post-décentralisation ont eu une fonction « *procédurale* » plutôt que « *substantielle* », au sens où ils laissaient ouvert à la négociation des partenaires locaux le choix des finalités et des moyens pour les atteindre³¹.

L'État n'a pas renoncé à agir par contrat, mais l'offre contractuelle proposée aux collectivités locales est désormais plus ciblée et encadrée. Tandis que les contrats de la période précédente faisaient primer une approche transversale et remontante des projets territoriaux, **l'un des objectifs principaux des nouvelles conventions signées proposées aux villes est de décliner localement des programmes sectoriels nationaux**. Leur contenu consiste en programmes d'action définis dans le détail et assortis de dispositifs de *reporting* permettant de contrôler leur mise en œuvre par les acteurs locaux. Ce qui correspond à un vrai changement de la fonction de l'instrument contractuel : celui-ci n'est plus utilisé par l'État pour organiser la territorialisation de ses politiques, mais pour s'assurer d'une mise en œuvre performante de ses priorités et de ses programmes par les acteurs locaux³².

²⁸ Epstein R. (2008), « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Esprit*, février.

²⁹ Le Galès P. (2003), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po.

³⁰ Pinson G. (2009), *op. cit.*

³¹ Lascoumes P., Le Bourhis J-P (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42.

³² Epstein R. (2008), *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, *op. cit.*

2. L'EMPRISE DU TRAVAIL TECHNIQUE SUR LES CHOIX POLITIQUES

Comme d'autres politiques publiques, la politique de la ville procède par *incrémentation*, c'est-à-dire par un processus de sédimentation qui absorbe le nouveau sans faire entièrement disparaître l'ancien. Les éléments de continuité sont en effet nombreux dans cette politique, si l'on en juge par la nature des interrogations et critiques qu'elle suscite depuis deux décennies, notamment sur l'illisibilité que produit son « effet mille-feuilles », déjà dénoncé par le rapport Delarue en 1991³³. **Ce grief d'une dérive bureaucratique de la politique de la ville est mis en avant avec constance depuis lors.** Il était central dans le rapport de la Cour des Comptes publié en 2002, dans le rapport André de 2005, et il le reste dans le rapport Hamel-André de 2009. Les rapports parlementaires des dernières années (dont les auteurs sont également des maires) se rejoignent notamment pour dénoncer, derrière l'excès bureaucratique de la politique de la ville, le risque d'un enlèvement de la volonté politique, celle du maire. Face à l'emballage de la machine technocratique, le politique serait trouverait dans l'incapacité de faire valoir ses droits et ses choix. C'est pourquoi le rapport André sur « l'avenir des Contrats de ville » considérait que « *les futures conventions devront constituer le socle des engagements du maire, une véritable plate-forme politique* »³⁴.

Le souhait de voir le politique reprendre l'ascendant sur la bureaucratie n'est pas vraiment neuf. La Délégation interministérielle à la ville avait formalisé, à la fin des années 90, une doctrine posant la distinction des instances « politiques » et « techniques »³⁵. Les instances politiques avaient vocation à rassembler les grands décideurs locaux sur la scène du contrat, à la fois pour signifier l'engagement de leur institution en faveur de la politique de la ville et pour dessiner son horizon stratégique. Dans cet esprit, les comités techniques devaient se contenter de préparer les décisions de la maîtrise d'ouvrage politique, dans le cadre d'un mandat explicite de celle-ci. Le seul changement avec la doctrine dominante des années 2000 tient à l'acception plus large qui était autrefois donnée au « politique » : les maires n'étaient que l'une des figures de la volonté politique, aux côtés des hiérarchies administratives locales. À preuve, si des observateurs avaient parlé de l'« entrée en politique » du développement social urbain, au début des années 90, c'était pour signaler l'entrée en scène des préfets et sous-préfets plutôt que celle des élus, dont la mobilisation était déjà acquise pour capter les financements de « l'État banquier »³⁶. C'est bien l'engagement de l'État, mis en scène par François Mitterrand aux Assises de Bron, en 1990, qui devait assurer le passage d'une politique *des villes* à une politique *de la ville*.

Si la Div a jugé bon, à la fin des années 90, de rappeler **la fonction respective des comités politiques et techniques**, en accordant sans ambiguïté la primauté aux premiers, c'est que le bilan de l'engagement du politique – élargi à l'État – dans les Contrats de ville apparaissait déjà décevant. Plusieurs évaluations pointaient, à la fin des années 90, la relative confusion entre instances politiques et techniques, les secondes étant chargées de « déminer » les dossiers qui fâchent, de sorte que les premières n'étaient plus que des lieux formels de validation des choix techniques³⁷. Sauf exception, les instances politiques étaient donc dépeintes comme de « grands messes » ou de simples « chambres d'enregistrement » des décisions préparées par les techniciens, les comités techniques, chargés notamment de la

³³ Delarue J-M (1991), *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros.

³⁴ André P. (2005), *op. cit.*

³⁵ Div (1999), *Le pilotage du projet, bilan des sites pilotes*.

³⁶ Donzelot J., Estèbe P. (1994), *op. cit.*

³⁷ Kirszbaum T. (1998), *op. cit.*

programmation, s'apparentant aux lieux effectifs du pouvoir. Il n'y avait là aucune volonté malicieuse des techniciens de s'emparer du pouvoir, mais plutôt une abstention des « grands décideurs ». Car en face des élus locaux, le sous-préfet à la ville – ou ses équivalents locaux – n'était guère parvenu à entraîner l'encadrement des services de l'État dans son sillage. La scène contractuelle a ainsi rarement été le théâtre d'une dynamique « d'interpellation réciproque » entre l'État et les villes. Sauf cas particulier de politisation des relations partenariales, les « politiques » ont surtout opté pour l'évitement du conflit. Du coup, les enjeux proprement politiques des Contrats de ville ont été évacués au profit de discussions polarisées sur les dimensions financières et administratives de la programmation³⁸.

Comment se présente aujourd'hui cette dialectique du politique et du technique ? La programmation des Cucs a-t-elle « inversé la vapeur » en redonnant au politique, et en particulier aux maires, la place que les inspirateurs des réformes nationales de la politique de la ville voulaient lui conférer ? Pour que la programmation regagne en consistance politique, il fallait d'abord que la volonté de simplification administrative réussisse à la délester de ses pesanteurs bureaucratiques. Nous verrons qu'il n'en a rien été. **C'est là un paradoxe des réformes récentes qui confortent le rôle-charnière des techniciens dans une programmation qui requiert une technicité de plus en plus pointue**, à la fois pour rendre des comptes à l'Acsé et pour « jongler » avec des lignes de financement éclatées entre des programmes nationaux et locaux.

Si les techniciens restent bel et bien les piliers du processus de programmation, à mesure que s'épuisent les instances politiques du contrat, cela ne veut pas dire que les élus s'en désintéressent. **La programmation reste un instrument de maîtrise du tissu associatif local**. Mais l'intervention du politique ne s'inscrit pas davantage que sous les Contrats de ville dans une mise en scène de la volonté politique. Elle relève plus sûrement d'un jeu de marchandage subtil avec l'État. **S'il y a bien un élément de continuité dans la politique de la ville, sur lequel les réformes néo-managériales paraissent sans prise, c'est cette culture de l'arrangement local**. On pourrait même avancer que les réformes nationales ont paradoxalement accentué ce trait immuable de la politique de la ville en réduisant la dynamique du contrat à une relation de plus en plus bilatéralisée entre les municipalités et l'État.

2.1. LA PROGRAMMATION AU RISQUE DE LA BUREAUCRATIE

L'irruption de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances dans le champ des contractualisations locales de la politique de la ville fait l'objet d'appréciations très contrastées par les acteurs locaux. Il y a d'abord quelques heureux, que l'on trouve surtout dans les services préfectoraux. Ces acteurs se félicitent par exemple de la disponibilité des fonctionnaires de l'Agence nationale pour répondre à leurs interrogations sur les directives et les outils : « *On a des relations privilégiées avec l'Acsé, indique l'un d'eux. Les gens de l'Acsé sont très disponibles, pas du tout lointains. On est en relation permanente et c'est très facile avec eux. On sait où l'on va. On reçoit les documents à l'avance. Ils prennent bien en compte nos demandes* ». « *L'Acsé à Paris est le gardien du temple !, s'exclame un autre. Ils ont édicté les règles. Leurs outils sont super bien faits. Si je ne comprends pas quelque chose, je leur demande* ». La délégation plus rapide des crédits est également portée au crédit de l'Agence :

³⁸ de Maillard J. (2004), *op. cit.*

« L'intérêt de l'Acsé, c'est qu'on a les crédits un peu plus tôt, car son conseil d'administration vote les crédits en décembre, alors que la loi de finances n'est pas encore adoptée ».

Les mêmes interlocuteurs reconnaissent toutefois que les informations exigées par l'Acsé ont nécessité un temps d'adaptation parfois difficile : « Quand l'Acsé est arrivée, on s'est dit super ! Mais ça a été très compliqué la première année. Il a fallu identifier toutes les associations, à la demande de l'Agence, en recherchant la composition des conseils d'administration, les numéros SIRET, les RIB, etc. Il a fallu désigner une personne à plein temps là-dessus, vous vous rendez compte ? Mais comme ce sont souvent les mêmes associations, maintenant ça roule ! ». La conception de nouveaux outils de gestion financière était d'autant plus déstabilisante qu'elle faisait immédiatement suite à une première « révolution », celle de la Lolf qui commençait tout juste à se mettre en place : « On était dans le cadre de la Lolf depuis 2005, avec un cadrage des budgets par les Bop au niveau régional, et nous comme unité opérationnelle au niveau départemental. Il a fallu s'adapter à la Lolf et maintenant aux procédures financières de l'Acsé qui nous demande des comptes-rendus trimestriels, quantitatifs et comptables ».

LA CONSTITUTION D'UN SAVOIR NATIONAL SANS UTILITÉ POUR LE LOCAL

Comparées aux pratiques préexistantes, **ce sont surtout les exigences de reporting de l'Acsé qui font l'objet d'appréciations mitigées parmi les agents préfectoraux**. L'Acsé a mis en place un dispositif de suivi permettant d'identifier les moyens qu'elle consacre à ses programmes. C'est dans une finalité première de suivi budgétaire qu'une nomenclature analytique a donc été créée à partir de 2007. Organisée en arborescence, elle identifie 9 thématiques, 16 sous-thèmes, 44 objectifs et 219 modalités d'action. Cette nomenclature a vocation à être instruite par les services déconcentrés de l'État grâce à un logiciel informatique (appelé Gis) permettant le suivi individuel de chaque dossier bénéficiant d'une subvention de l'Agence dans le cadre d'un Cucs³⁹.

L'Acsé a également repris à son compte la méthode de notification de l'ex-Fasild, fondée sur un principe d'individualisation des dossiers de subvention. Ce qui a représenté une surcharge de travail incontestable par rapport aux demandes qui étaient alors celles de la Div. Cependant, le développement parallèle de **l'informatisation des procédures, avec la création du Gis, a pu compenser l'alourdissement des tâches de reporting** : « A l'époque de la Div, on faisait des engagements globaux. Le TPG examinait les dossiers et ça nous facilitait la vie. On avait beaucoup moins de documents à transmettre. L'Acsé nous demande plus de choses puisqu'on est revenu aux engagements spécifiques et à la justification de toutes les actions de l'année précédente. L'avantage de l'Acsé par rapport à l'ex-Fasild, qui demandait aussi des engagements spécifiques, c'est qu'ils ont installé le Gis sur tous nos ordinateurs pour nous faciliter la vie. On doit maintenant transmettre 2 500 dossiers validés. C'est beaucoup plus lourd, mais heureusement que c'est automatisé. Il y a donc des choses à faire en plus, mais aussi en moins car l'informatisation facilite les choses ».

L'outil informatique de l'Acsé est venu percuter Poliville Web qui permet la dématérialisation et l'instruction des demandes de subvention. Poliville fonctionnait dans une quinzaine de préfectures, dont celle du Val d'Oise et (partiellement) de la Gironde. Cet outil permet aux porteurs de projet de déposer une demande de subvention via un site Internet, ce qui a pour vertu d'économiser le « papier » dans les dossiers

³⁹ Voir Avide É. (2008), *Évaluer la politique de la ville : une exigence impossible ? Problèmes d'évaluabilité et perspectives pour les surmonter*, Mémoire Mastère Aménagement sous la dir. de S. Fol, Université Paris I.

appelant des cofinancements, et de faciliter ensuite l'instruction partagée des demandes de subvention⁴⁰. Plusieurs interlocuteurs se félicitent de cette avancée qu'a représentée Poliville :

« Ça a été très positif. Ça a permis un vrai changement par rapport au travail de programmation, en évitant de gâcher des tonnes de papier. Je ne me vois pas revenir à la gomme et au crayon ! »

« Il y a eu une nette amélioration sur le plan administratif grâce à Poliville, créé deux ans avant le Cucs. Le Val d'Oise a été un des premiers départements à le mettre en place. C'est un outil extraordinaire tant pour les administrations que pour les porteurs de projets. Les gens ne se souviennent plus qu'ils devaient adresser une même demande à tous les services, en faisant parfois jusqu'à quatre ou cinq copies pour chaque service. Ça provoquait souvent des hurlements chez les porteurs de projets. La découverte de l'outil Poliville a été un moment d'angoisse. Mais rapidement, ça a grandement facilité le traitement des dossiers ».

Le Gis de l'Acsé n'est pas non plus sans avantages, car il autorise un suivi plus précis du dossier d'instruction et une certaine souplesse en matière de report d'actions. Mais la difficulté principale tient à sa nomenclature qui est différente de celle de Poliville. D'où des discordances entre les informations à entrer par les porteurs de projets sur Poliville et les informations requises par l'Acsé : *« Chaque année, on a des problèmes avec les bilans qui sont sur Poliville et qu'on doit passer à l'Acsé. Du coup, on n'est pas forcément dans les temps. Mais les informaticiens de l'Acsé sont très coopératifs et nous aident bien ».*

Cette question de **la discordance des nomenclatures nationale et locales est au cœur des critiques formulées par les agents préfectoraux**. Les exigences de *reporting* de l'Acsé apparaissent en effet déconnectées des informations qu'ils jugent pertinentes pour la conduite d'une politique territoriale. La finalité même des remontées d'informations vers l'Agence nationale leur semble obscure, d'autant que s'ajoutent des demandes de la Div : *« On ne sait pas trop comment les données du Gis sont utilisées, constate un acteur préfectoral. On ne sait pas ce qu'ils en font. On n'a pas de retour de l'Acsé. On ne voit pas où ça va, comment ces données sont exploitées et quelle peut être leur utilisation locale. On se demande à quoi ça va servir et pourquoi on nous demande tout ça. Et entre ce que nous demande l'Acsé et ce que nous demande la Div, il faut suivre ! On a l'impression que les deux structures n'échangent pas leurs informations. Elles nous demandent des choses différentes ».*

La fonction des préfectures de département dans la politique de la ville a été pensée, à l'origine, comme celle d'un « échangeur », situé au point de jonction d'une politique nationale descendante et de projets locaux remontants⁴¹. La Lolf devait conférer davantage de responsabilités aux acteurs départementaux chargés de la mise en œuvre des programmes étatiques⁴². Vus sous l'angle de l'autonomie locale, les résultats sont plutôt contraires aux attentes initiales⁴³. S'agissant des Cucs, **les nouveaux instruments du pouvoir national semblent servir avant tout à constituer un savoir national sur le local, et plus précisément sur l'échelon municipal, sans que les préfectures en tirent un quelconque bénéfice pour construire leur capacité d'action**. C'est ce qu'exprime un acteur préfectoral qui ne voit d'autre solution que de tenir une double comptabilité en reconstituant, *en marge* du dispositif national de

⁴⁰ Voir Dallier P. (2007), *Politique de la ville : une efficacité entravée*, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat, 71

⁴¹ Donzelot J., Estèbe P. (1994), *op. cit.*

⁴² Arkwright E. et al. (2007), *Économie politique de la Lolf*, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française.

⁴³ Bouvard M. et al. (2008), *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (Lolf)*, Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale.

remontées d'information, celles dont il a besoin pour animer une politique départementale : *« Pour nous, la question est de faire en sorte que les crédits utilisés cadrent à la fois avec les orientations nationales et avec les projets des opérateurs. Mais l'outil de l'Acsé ne permet pas de procéder aux agrégats dont on a besoin localement. Ils agrègent ce qui les intéresse au niveau national. En plus, ils raisonnent par municipalité et l'on ne peut pas savoir, par exemple, ce qu'on a mobilisé sur l'ensemble du département au titre d'un axe donné. Ils font un suivi par axe, avec une entrée projet par projet, dans une vision communale. On a résolu le problème en adaptant notre propre outil à la nomenclature Acsé, qui n'est d'ailleurs pas celle des Cucs. Mais ça nous a obligé à bidouiller des tableaux supplémentaires pour notre propre usage ».*

Paradoxe pour une politique de la ville fondée sur l'approche territoriale, **le Gis de l'Acsé reflète la culture administrative de l'ex-Fasild davantage fondée sur une approche par publics**. Les missions Ville des préfectures ont dû par conséquent réintégrer la dimension du territoire dans les formulaires Cosa. Les agents de deux préfectures expliquent dans des termes proches la difficulté que cela a représenté :

« Les entrées des bilans ont été normées à partir du dossier Cosa en incluant de nouvelles choses, car l'architecture informatique de l'Acsé reprenait l'architecture de l'ex-Fasild. On ne retrouvait plus les territoires, mais seulement des populations. On a donc modifié les Cosa pour retrouver la géographie prioritaire ».

« Le Gis créé des difficultés, car ses axes ne sont pas les mêmes que ceux des formulaires Cosa, qui eux-mêmes ne sont pas les mêmes que les six axes des Cucs. Si on veut vérifier que l'action bénéficie à la population des quartiers, on doit commencer par vérifier que c'est cette population qui est touchée. C'est pourquoi on a modifié le Cosa ».

La contrainte nationale ne s'exerce pas uniquement sur les préfectures, mais aussi sur les municipalités et les porteurs de projets qui, en bout de chaîne, doivent eux aussi faire coïncider les projets financés au titre des Cucs avec la nomenclature de l'Acsé. Le problème se pose en particulier pour les actions culturelles et interculturelles, largement promues dans le passé par l'ex-Fasild, mais qui ont disparu comme axe à part entière au moment de l'élaboration des Cucs, pour se voir réintégrées par la suite dans la grille d'actions de l'Acsé. Un acteur préfectoral note que *« les opérateurs ont été un peu perdus par tout ça »*. Du coup, une bonne partie du temps de travail des préfectures consiste à aider les municipalités à produire des documents où concordent les nomenclatures de l'Acsé et des Cucs : *« En janvier, on notifie des enveloppes en fonction des neuf thématiques de l'Acsé. Mais c'est stupide, car on est obligé de mettre une annexe qui renvoie à la nomenclature de l'Acsé et non aux objectifs du Cucs ! Les communes ont dû créer un outil pour répondre aux exigences de l'Acsé en se demandant comment faire entrer leurs actions dans la nomenclature nationale. On doit les aider, par exemple en faisant basculer une action d'une thématique à l'autre pour afficher les thématiques prioritaires de l'État. C'est très artificiel, pas très rigoureux et cela prend beaucoup de temps ».*

Ce décalage entre nomenclatures locales et nationale peut jouer aussi comme **un prisme déformant de la réalité des actions conduites sur le terrain**. Un acteur d'une autre préfecture y insiste : *« Il y a des aberrations. Par exemple, dans le rapport de l'Acsé régional, le développement économique est dissocié de l'emploi et l'on trouve des montants financiers aberrants. Il en ressort que rien n'est financé sur le développement économique alors que l'axe 2 des Cucs porte sur l'emploi et le développement économique ! En fonction de ce qu'on saisit, on peut faire dire tout et n'importe quoi aux informations collectées sur les Cucs ».*

UNE MONTAGNE QUI ACCOUCHE D'UNE SOURIS ? LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE EN QUESTION

L'objectif d'allègement des lourdeurs bureaucratiques qui avait présidé aux réformes de la politique de la ville engagées dans les années 2000, apparaît chimérique à nombre d'acteurs locaux, de l'État comme des municipalités :

« Le système mis en place reste très lourd. L'Acsé ne nous a pas allégés. Elle oblige à avoir une double comptabilité. Il n'y a pas eu simplification ». (préfecture)

« Le Cucs est une grosse usine à gaz ». (service de l'État)

« Il n'y a pas eu d'amélioration dans la simplification administrative avec l'Acsé. Plus personne ne comprend rien à rien ! » (municipalité)

Pour certains acteurs municipaux, la nouvelle organisation de l'État apparaît d'ailleurs plus complexe que par le passé, car elle s'accompagne d'une dualité d'interlocuteurs, départementaux et régionaux résultant de la superposition de la logique « Div » à celle de l'ex-Fasild :

« L'organisation de l'Acsé ne facilite pas les choses avec une direction régionale et une mise en oeuvre par la mission Ville de la préfecture. Ça me déprime de voir que l'État n'arrive pas à mettre en place une organisation simplifiée ».

« Là où l'Acsé est censée faciliter les choses, elle les complexifie en ajoutant des interlocuteurs et des échelons. L'Acsé crée un échelon en plus. On a l'impression que c'est encore plus éloigné. Ah si l'Acsé pouvait être plus accessible ! »

Cette impression d'éloignement est corroborée par **la perception aléatoire que les acteurs municipaux ont des orientations de l'État, dont les décisions semblent « tomber d'en haut »** sans qu'ils s'en voient délivrer ni le sens, ni le mode d'emploi : *« On ne sait jamais si ce qu'on nous dit est réel ou s'il s'agit d'une interprétation des directives de l'Acsé. Par exemple, l'Acsé a décidé de diminuer le Fonds de participation des habitants. J'ai demandé à la mission Ville ce qui avait motivé cette décision en expliquant qu'on ne pouvait pas fonctionner avec 300 euros par projet. J'ai demandé s'ils pouvaient me donner le texte pour que je comprenne. Je n'ai jamais eu le moindre retour ! »* Autre exemple de cette lisibilité incertaine des orientations nationales, cité cette fois par un acteur préfectoral : *« On leur a annoncé qu'on ne pouvait plus prendre en charge des actions dans les établissements scolaires sur le temps scolaire, conformément à la nouvelle orientation de l'Acsé. La ville nous a cuisinés, mais on n'a jamais trouvé le texte. Malgré tout, on a confirmé cette orientation ».*

La frustration de certains acteurs municipaux semble s'expliquer aussi par **un surcroît de travail qui s'impose à eux dans la chaîne de remontée d'informations** dont ils sont l'avant-dernier maillon, avant celui des opérateurs de projets. La municipalisation prononcée des Cucs aboutit en effet à faire porter sur les équipes de Mous municipales et les porteurs de projets intervenant sur le territoire municipal, la charge du recueil d'informations à communiquer à l'Acsé, laquelle fait parfois des relances directement auprès d'eux. Une élue utilise y voit un renforcement du « carcan » de l'État : *« Il y a des contraintes très fortes de rendus, des difficultés administratives de toutes sortes, des problèmes de calendrier, etc. On sent une sorte de carcan de la part de l'État. Par exemple, on doit sortir des appels à projets chaque année avec des délais de réponse extrêmement rapides et des contraintes de forme. Tout ça est très compliqué au quotidien dans le relationnel avec les porteurs de projets qui vivent les efforts qu'on leur demande comme un cadre très contraignant ».*

Tous les témoignages recueillis, tant auprès d'acteurs préfectoraux que municipaux, convergent vers ce constat d'une charge de travail accrue qui incombe au premier chef aux acteurs municipaux, afin de répondre aux nouvelles exigences formelles de présentation des dossiers. Un chef de projet nous livre sa vision : « *Le Cucs n'est pas plus compliqué que le Contrat de ville, mais il représente plus de travail. Avec le Cucs, on nous demande de présenter les choses différemment, de faire des compilations. On nous demande une synthèse des bilans, une synthèse de la programmation, un suivi des tableaux financiers. Le travail est donc plus lourd pour le chef de projet que dans le Contrat de ville* ». Son interlocuteur à la préfecture le confirme : « *La configuration des Cucs signés avec les communes nous a déchargés d'un certain nombre de tâches. Les communes ont maintenant plus de pouvoir de négociation avec leurs partenaires locaux. Mais c'est aussi plus de travail pour elles* ».

L'impact n'est pas moins lourd pour les porteurs de projets associatifs. Le danger de les voir se consacrer au travail administratif au détriment de leur présence sur le terrain, avec les usagers, a été maintes fois pointé au cours des entretiens. Ce risque est évoqué dans ces termes par le « Bilan global des actions Cucs 2008 » de la ville de Lormont : « *Il faut rappeler ici combien les nombreuses démarches de montage de dossiers sont lourdes pour les opérateurs comme pour l'équipe de la direction politique de la ville. (...) Si une démarche de simplification n'est pas rapidement engagée, il est à craindre soit que les acteurs ne passent leur temps qu'à traiter des dossiers, soit que le découragement ne l'emporte ce qui amènera à moins d'actions et/ou moins d'opérateurs* ».

L'objectif de simplification administrative paraît d'autant plus lointain que les Cucs s'inscrivent dans un **paysage marqué par l'accumulation et la fragmentation accélérée des procédures**, nationales et locales, nécessitant chacune des tâches spécifiques. Dans ce domaine, les préfectures ne sont pas épargnées, ni par les tâches à accomplir, ni par la complexité du maquis procédural. Un de ses acteurs rappelle qu'« *on parle de Cucs, mais à côté, il y a la dynamique Espoir banlieue qui représente beaucoup de travail* ». « *On rend les choses plus complexes à cause de la multiplication des procédures parallèles, ajoute un autre. Plus on baisse les crédits et plus on multiplie les procédures ! Les délégués du préfet qui prennent leur poste sont affolés !* »

Conséquence pour les porteurs de projets, la perspective du dossier unique, qui avait marqué quelques progrès avec un outil comme Poliville, s'éloigne un peu plus. **Chaque procédure s'accompagne en effet de la création d'un nouveau dossier... unique !** Tous les témoignages concordent sur ce point :

« *Avec l'Acsé, l'idée était de payer plus rapidement les associations par une voie plus directe. L'Agence nationale, c'est très bien, mais localement la profusion de procédures submerge tout le monde, et plus encore les opérateurs que les autres* ». (préfecture)

« *De fait, chaque dispositif a ses propres fiches-actions, réglementations, demandes de bilans... Ce sont des financeurs chaque fois différents, qui veulent chacun leurs documents, leurs statistiques, leur mode de traitement des dossiers, qui n'ont rien à voir avec la fiche-action du Cucs* ». (municipalité)

« *Il y a des fiches différentes pour les actions "politique de la ville" du Conseil régional, du Conseil général, du GRSP, de la Caf, de la DDJS, de la DDTEFP...* » (municipalité)

« *Il y a une profusion de dossiers uniques ! C'était pourtant l'idée de Poliville au départ. Poliville a repris le Cerfa. Malheureusement, au fil du temps, il y a toujours d'autres procédures créées à côté et, en fin de compte, on n'arrive jamais au dossier unique* ». (préfecture)

Le mode d'élaboration des Cucs promu par l'Acse porte une responsabilité dans cette profusion de dossiers « uniques », car le recentrage du contrat sur le binôme État-municipalité s'est accompagné du repli des autres partenaires territoriaux, non-signataires, sur leurs dispositifs « maisons » assortis chaque fois d'exigences particulières. Aussi voit-on les tentatives locales de simplification administrative par la création d'un dossier unique ne concerner en réalité que la seule procédure Cuc. C'est le cas en Eure-et-Loir, où un formulaire commun aux services de l'État, municipalités et intercommunalités a été récemment créé. Mais ce formulaire n'est pas absolument unique puisque l'un des signataires du Cuc, en l'occurrence le Conseil général, n'en a pas moins conservé son propre formulaire⁴⁴.

Le travail de programmation se révèle donc globalement chronophage dans les Cucs. Pointés de longue date, les travers bureaucratiques de cette politique ne semblent guère avoir été corrigés – quand ils n'ont pas été aggravés. Ce qui amène certains interlocuteurs à exprimer **des doutes sur le coût-bénéfice de cette nouvelle procédure**. Un fonctionnaire préfectoral critique ainsi le Cuc en retournant contre lui l'argument de la rationalisation des dépenses publiques qui a servi de justification aux réformes nationales : « *Je me demande à quoi sert un Cuc. Son coût d'instruction est très élevé. Il faudrait le mesurer, mais on ne sait pas faire* ».

Confirmant l'hypothèse selon laquelle les réformes nationales n'ont guère réhabilité la volonté politique dans une procédure qui requiert toujours plus de technicité, **ce sont les élus interrogés qui expriment les doutes les plus sérieux sur la pertinence du dispositif Cuc**. Ils l'ont fait soit directement lors des entretiens, soit indirectement à travers des propos rapportés par des techniciens. Le maire de Dreux expose dans ces termes l'analyse qu'il a développée dans son rapport parlementaire de l'automne 2009 : « *Le Cuc est une vraie machine de guerre ! Je ne compte plus le nombre de réunions organisées par la sous-préfecture pour distribuer 1 000 euros. Et quand les associations n'ont pas satisfaction, elles viennent hurler à la mairie ou à la préfecture. C'est infernal ! Pourquoi avoir inventé un système qui mobilise dix fois moins d'argent que la DSU avec un raisonnement complètement différent ? Je suis quasiment pour la suppression des Cucs. Je ne suis pas contre les moyens qu'il apporte, mais il faut laisser la collectivité décider de son utilisation* ». Les autres élus interrogés expriment des doutes non moins profonds sur le rapport coût/efficacité de cette procédure, mais sans en tirer de conséquences aussi radicales : « *Aujourd'hui personne ne croit au Cuc qui embête tout le monde. Moi j'aime le Cuc, mais c'est une lourde machine qui prend beaucoup de temps aux techniciens pour de petits budgets, surtout si on les compare à la DSU. C'est lourd aussi pour les associations alors que le montant des subventions est limité* » ; « *Lorsque je suis arrivée dans cette fonction, mes premières remarques concernaient l'absence de lisibilité et la complexité des financements croisés qui rendent les relations compliquées avec les porteurs de projets. Sur le terrain, c'est illisible. C'est du saupoudrage qui ne permet pas d'arriver aux résultats escomptés, même si je ne dis pas que tout est à jeter. La politique de la ville doit être maintenue, mais il y a un effort de simplification à faire* ».

⁴⁴ Une tentative d'unification de même nature avait été engagée, avant le Cuc, dans les Hauts-de-Garonne, mais elle est pour l'heure limitée aux opérateurs intercommunaux qui n'ont plus à déposer, comme autrefois, quatre fiches distinctes s'ils interviennent dans les quatre communes de la rive-droite bordelaise.

2.2. LE SÉQUENÇAGE DU TRAVAIL DE PROGRAMMATION : UNE AUTONOMIE RELATIVE DU LOCAL

Le pilotage de la programmation reste un exercice complexe. Il mobilise une multiplicité d'acteurs au sein de l'État, des collectivités territoriales et d'autres institutions locales, comme les Caf ou les bailleurs sociaux. À la coordination des acteurs, s'ajoute la gestion complexe des séquences de la programmation. **Si chaque département possède une organisation *ad hoc*, il faut noter que la chronologie du travail de programmation est en partie déterminée par le calendrier national** de répartition, de délégation des crédits et de remontée d'informations établi par l'Acsé. La programmation locale est donc tributaire de ce circuit financier qui descend du national jusqu'au niveau des sous-préfectures, des villes et des opérateurs, en passant par les délégations régionales de l'Acsé, les Sgar et les préfectures de département.

Du fait de l'annualité de la procédure nationale, la concertation avec les porteurs de projets et le lancement d'appels à projets doivent obéir, eux aussi, à une itération annuelle. Si appel à projets il y a, comme dans le Val d'Oise et l'Eure-et-Loir, il est lancé en fin d'année, sans que les partenaires aient connaissance du montant précis de l'enveloppe allouée par l'État. Ainsi la programmation ne coïncide-t-elle pas avec les années civiles. Non seulement, le travail de l'année N doit commencer à N-1 avant la délégation de l'enveloppe de l'État, mais elle se poursuit à N+1 pour finaliser les bilans d'actions. **Ce que l'on appelle la programmation annuelle s'étale donc sur trois années.** Pour le dire autrement, chaque période annuelle voit se chevaucher trois exercices (N-1, N et N+1). S'ajoute, au cours d'une même programmation annuelle, la répétition d'une partie des séquences de travail effectuées en début d'année. Ces « seconde », voire « troisième » programmations, répliques simplifiées de la première, visent à dépenser un reliquat de crédits conservé pour reconsidérer des projets qui n'avaient pas été retenus en première partie d'année ou pour financer des projets nouveaux venant à se présenter en cours d'année.

DES VARIATIONS INTER ET INTRA-DÉPARTEMENTALES

La gestion de la double complexité partenariale et temporelle de la programmation est telle qu'une préfecture comme celle de l'**Eure-et-Loir** a jugé utile d'en formaliser la méthodologie afin de clarifier et rationaliser les tâches ainsi que le calendrier de chaque partenaire. Cette démarche, intitulée « protocole de fonctionnement », a entendu remédier au manque de cohérence des pratiques liées à la programmation que l'ensemble des partenaires (villes, services de l'État, sous-préfectures) avait pointées lors de l'évaluation départementale des Cucs. Outre la réécriture du formulaire de demande de subvention et de bilan, qui intègre désormais un « référentiel » d'indicateurs qualitatifs à renseigner par les opérateurs, ce protocole de fonctionnement, élaboré par le bureau Politique de la ville-solidarité de la préfecture, repose sur quatre outils : la définition d'un circuit d'instruction des demandes de subvention ; le calage d'un calendrier ; l'établissement d'une « fiche "avis" standardisée » pour une lecture plus cohérente des avis produits par chaque service instructeur ; enfin, un tableau de répartition des dossiers entre services instructeurs. Désormais, la préfecture et les sous-préfectures travaillent aussi sur la base d'un « tableau commun » permettant à l'ensemble des acteurs de la programmation d'avoir connaissance du parcours de chaque dossier.

En croisant ces documents avec les calendriers de gestion de la sous-préfecture d'arrondissement de **Dreux-Vernouillet**, on n'identifie pas moins de 23 séquences de travail au cours d'un exercice de programmation annuel. Encore ce séquençage ne concerne-t-il que la première programmation (bouclée au printemps) de la seule enveloppe Cucs de l'État. On ne tient pas compte non plus des rencontres

informelles entre les acteurs, ni de la procédure parallèle d'attribution de l'enveloppe Cucs par les villes. La succession de tâches à accomplir pour programmer les crédits État du Cucs de Dreux-Vernouillet est donc la suivante :

1. Mi-novembre : réunion du comité de pilotage départemental concernant tous les Cucs du département. Organisé par le bureau Politique de la ville de la préfecture, il réunit l'État et les autres signataires des conventions, ainsi que les chefs de projets Cucs. À l'ordre du jour figurent principalement les orientations et le calendrier de la campagne N+1.
2. Début décembre : deux réunions techniques de préparation de la « réunion de cadrage Cucs », entre la sous-préfecture (représentée par son secrétaire général adjoint) et les chefs de projet des villes de Dreux et Vernouillet. À l'ordre du jour fin 2008 : le bilan de la campagne 2008 ; la transposition des orientations nationales ; la définition du calendrier, des instances et des outils locaux, en cohérence avec les orientations départementales ; la préparation de l'ordre du jour du comité de pilotage
3. Mi-décembre : réunion de cadrage Cucs 2009, en présence du sous-préfet, des élus et de la Communauté d'agglomération. L'objectif est d'élaborer un programme de travail opérationnel jusqu'à la fin de l'année pour le lancement de l'appel à projets et un calendrier prévisionnel de travail de janvier à mars 2009.
4. Mi-décembre : expédition de l'appel à projets par les municipalités, élaboré à partir des orientations et du calendrier adopté en comité de pilotage départemental, et réunion d'information avec les opérateurs, en présence de la sous-préfecture. Il s'agit pour l'essentiel de présenter les axes prioritaires de la programmation et d'engager un dialogue avec les porteurs de projets.
5. Seconde quinzaine de décembre : communication par la préfecture et la sous-préfecture à leurs partenaires du montant du budget national de l'Acsé.
6. Seconde quinzaine de décembre : délégation de crédits de l'Acsé à la préfecture de Région faisant suite au dialogue de gestion entre l'Acsé national et le Sgar sur les montants financiers.
7. Janvier : délégation de crédit de la préfecture de Région à la préfecture de département : les préfets de département discutent entre eux, en CAR, de la répartition de l'enveloppe.
8. Janvier : délégation de crédits de la préfecture à la sous-préfecture d'arrondissement de Dreux, en fonction des besoins de crédits exprimés par la sous-préfecture au vu de la consommation de l'enveloppe de l'année N-1.
9. Janvier : comité de pilotage « politique » en sous-préfecture, présidé par le sous-préfet, avec notamment les élus et techniciens des villes, le représentant régional de l'Acsé et les autres signataires des Cucs comme la Caf ou l'office HLM. L'objet principal de cette réunion est d'évoquer les orientations de l'État axe par axe.
10. Fin janvier : réception des dossiers par la ville, avec transmission des bilans de l'année N-1 en cas de renouvellement de la demande de subvention.
11. Début février : analyse technique des dossiers par les chefs de projet des villes, au moyen d'une fiche synthétique. Il s'agit de vérifier la recevabilité des dossiers au regard de la liste des pièces à fournir figurant dans l'imprimé de demande de subvention et de saisir les opérations en cas de

dossier incomplet. Dans un second temps, les chefs de projet transmettent les dossiers à la sous-préfecture.

12. Mi-février : consultation par la sous-préfecture des services instructeurs, au moyen d'un cdrom comprenant l'ensemble des dossiers et un tableau d'instruction. Les services saisis ont quinze jours pour répondre par courriel aux demandes d'avis, soit avant la tenue des comités techniques. Ces avis doivent être motivés.
13. Fin février : pré-sélection des dossiers par la sous-préfecture qui écarte les dossiers ayant fait l'objet d'un avis défavorable par les services instructeurs.
14. Mi-mars : réunion de deux comités techniques. Le premier porte sur les dossiers relevant des axes 1, 2 et 5 et le second sur les dossiers relevant des axes 3, 4 et 6. Outre la sous-préfecture qui les anime (en la personne du secrétaire général adjoint), sont conviés : la délégation régionale de l'Acsé, le cabinet du Préfet, les services déconcentrés de l'État (DDE, DDTEFP, Ddass, Inspection académique, DDJS, DDPJJ, Délégation aux droits des femmes, Drac), la Caf, le Conseil général, le Conseil régional, les chefs de projet de la ville de Dreux, de Vernouillet, et de la Communauté d'agglomération, l'OPAC et la Maison de l'emploi et de la formation. Il s'agit d'examiner les dossiers un à un, pour rendre des avis (favorables, défavorables, ou propositions de report) et procéder aux ajustements financiers.
15. Mi-mars : décision de répartition des crédits par le sous-préfet, au vue des avis rendus par les comités techniques.
16. Fin mars : réunion du comité de pilotage politique sous la présidence du sous-préfet qui présente la répartition des crédits. Le comité de pilotage comprend les participants aux comités techniques, à l'exception notable des services déconcentrés de l'État.
17. Fin mars : décision de la (première) programmation par le sous-préfet.
18. À partir d'avril : expédition par les villes d'un courrier informant les porteurs de projets de la décision (favorable, défavorable, report) du comité de pilotage.
19. À partir d'avril : expédition des notifications/conventions par la sous-préfecture.
20. Jusqu'en octobre : phase comptable (saisie des données financières par la sous-préfecture sur le système informatique Gis de l'Acsé).
21. Novembre-décembre : appel de comptes-rendus auprès des opérateurs et relance des retardataires par la sous-préfecture.
22. Février à avril de l'année suivante : saisie des « justifications » sur Gis par la sous-préfecture.
23. Premier semestre de l'année suivante : traitement des cas non-conformes (en l'absence de justification) et émission des ordres de remboursement sur demande de l'Acsé.

Il faut remarquer que la méthode d'instruction des dossiers dans l'arrondissement de Dreux et Vernouillet diffère, à certains égards, de celle qui a cours dans les autres sites du département. Tout d'abord, le nombre de dossiers à instruire étant de loin le plus élevé du département, seul ce territoire fait usage d'un cdrom pour assurer la communication des informations entre la sous-préfecture et les services instructeurs situés à l'échelon départemental. Ensuite, la sous-préfecture et les villes de Dreux et Vernouillet n'invitent pas les services instructeurs au comité de pilotage politique de la programmation.

La place particulière de Dreux dans le département est renforcée par l'ancienneté de ce site « historique » de la politique de la ville, les autres villes du département étant venues plus tardivement à cette politique. Comme le souligne un acteur de niveau départemental, « *Dreux est très spécifique, c'est une énorme machine qui a une tradition dans la politique de la ville et tourne comme elle a l'habitude de tourner* ». Un autre ajoute dans le même sens : « *Dreux est un territoire particulier. C'est un arrondissement autonome. On a du mal à y faire ce que l'on fait ailleurs* ». Cette spécificité n'est pas du goût de tous les acteurs d'échelon départemental, selon qui « *à Dreux, tout converge vers le centre, c'est-à-dire la sous-préfecture* », avec « *un sous-préfet qui fait ses choix dans son bureau* » et qui « *gère tout seul son enveloppe* ». Une pratique justifiée dans ces termes par un acteur de la sous-préfecture : « *Par rapport à la préfecture de département, on est tête de réseau de ce qui se passe sur le terrain. On suit la méthodologie définie au niveau de la préfecture, mais on a aussi une autonomie. Charbonnier est maître chez soi !* »

Le bureau de la Politique de la ville de la préfecture d'Eure-et-Loir s'occupe pour sa part de la gestion des crédits au niveau départemental. Avant le dialogue de gestion avec l'Acsé, elle prend contact avec les différentes sous-préfectures pour connaître leurs besoins nouveaux éventuels en regard de la consommation de crédits de l'an passé. Une fois connue l'enveloppe départementale déléguée par la préfecture de région, elle croise cette enveloppe avec les demandes locales en vue de l'allocation, par le préfet, d'une enveloppe à chaque Cucs. Les sous-préfets d'arrondissement disposent ensuite d'une parfaite autonomie pour dépenser cette enveloppe. « *Dreux est un arrondissement autonome*, souligne un acteur préfectoral. *La sous-préfecture est en relation directe avec l'Acsé national sur le plan informatique et financier. Du coup, ce n'est pas simple d'avoir une vision de la consommation de leurs crédits* ».

Comme à Dreux, la sous-préfecture d'arrondissement d'**Argenteuil** joue un rôle de premier plan dans la programmation du Cucs. Mais à la différence de l'Eure-et-Loir, la programmation s'organise de façon identique dans l'ensemble des 27 Cucs du Val d'Oise. Une autre différence tient à la présence du préfet délégué à l'égalité des chances qui réunit l'ensemble des chefs de projet municipaux, à l'automne, pour évoquer le calendrier et les orientations de la programmation N+1. Surtout, le Val d'Oise fait usage du logiciel d'instruction des demandes de subvention Poliville, qui existe aussi en Gironde (mais il n'est pas généralisé à tous les Cucs de ce dernier département).

En mettant de côté les phases de délégation de crédits, comptables et de remontée d'information à l'Acsé (qui sont sensiblement identiques dans tous les départements), ainsi que la programmation d'agglomération, l'ordre chronologique de la programmation est le suivant à Argenteuil :

1. À l'automne : réunion de lancement à la préfecture, présidée par le préfet délégué à l'égalité des chances, avec l'ensemble des chefs de projet.
2. Mi-décembre : diffusion de l'appel à projets par l'équipe Mous municipale.
3. Mi-janvier : réception des fiches-actions par l'équipe Mous municipale.
4. Seconde quinzaine de janvier : saisie des projets sur Poliville par les porteurs de projets.
5. Seconde quinzaine de janvier : vérification et validation de la saisie des projets sur Poliville par l'équipe Mous municipale.
6. Première quinzaine de février : instruction des projets par la Mous qui rend un avis technique.

7. Mi-février : avis de l'élue adjointe à politique de la ville sur les projets.
8. Février : réunion préparatoire au comité de pilotage avec le délégué du préfet. Il s'agit d'opérer un tri entre les projets faisant consensus et ceux qui nécessitent un arbitrage des comités politique et technique.
9. Février : saisie des avis de la municipalité sur Poliville.
10. Mars : comité de pilotage politique État-ville, en sous-préfecture, en présence de l'élue municipale et de son équipe technique, de la sous-préfète d'arrondissement et du délégué du préfet.
11. Mars : réunion informelle entre l'équipe Mous et le délégué du préfet pour affiner le tableau de programmation, en intégrant notamment la part « État », et en confrontant l'avis de l'État à celui de la municipalité projet par projet.
12. Mars : comité technique État-ville, en préfecture, pour procéder à l'examen dossier par dossier entre techniciens.
13. Mars : saisie des avis de l'État sur Poliville à l'issue du comité technique.
14. Mars : derniers ajustements financiers par la mission Ville de la préfecture.
15. Avril : délibération du conseil municipal d'Argenteuil.
16. Mai : courrier motivé adressé par la municipalité aux porteurs de projets.

Le cas de **Lormont**, et plus largement celui de la Gironde, est révélateur des différences sensibles qui peuvent apparaître avec les autres départements dans un site qui ne procède pas aux appels à projets, où les réunions de pilotage formelles sont devenues inexistantes avec les services de l'État et les autres financeurs, et où des « conventions de mutualisation » permettent à la municipalité de faire une avance de trésorerie aux opérateurs en attendant la délégation complète des crédits de l'Acisé. Ici, le cadrage préfectoral des pratiques locales apparaît particulièrement souple. La préfecture de Gironde s'immisce d'autant moins dans la programmation lormontaise que le nombre d'opérateurs y est peu élevé (14 en 2009, auxquels s'ajoutent des opérateurs d'agglomération). La Gironde se situe donc bel et bien dans une tradition... girondine. Par exemple, les dates de mise en route de la programmation varient fortement d'une ville à l'autre. Comme le précise un acteur préfectoral, « *on s'adapte pragmatiquement au mode de fonction de chaque Cucs, à la manière dont les partenaires territoriaux se positionnent* ». Un acteur de Lormont confirme la large autonomie dont bénéficie sa collectivité : « *La préfecture fixe les règles, le montant de l'enveloppe et le calendrier, puis chacun se débrouille comme il veut pour y arriver. Chaque commune s'organise à sa façon, ce n'est pas le problème de la préfecture* ».

Le cas de Lormont se singularise ainsi par une grande souplesse procédurale. Mais la succession des tâches liées à la programmation ne s'en trouve pas forcément allégée :

1. À partir de la fin de l'été : rencontres bilatérales entre la direction générale de la Politique de la ville (DGPV) et chacun des opérateurs, pour les aider à produire une « fiche-bilan » des actions en cours et évoquer les perspectives de l'année suivante.
2. Avant la mi-décembre : remise des bilans des actions N-1 des opérateurs.
3. Décembre : courrier de la préfecture sur l'enveloppe prévisionnelle de l'Acisé.
4. Janvier : notification des enveloppes par la préfecture.

5. Janvier : signature d'une convention de mutualisation entre la préfecture et la commune.
6. Jusqu'à la mi-janvier : étude des bilans par la DGPV.
7. Mi-janvier : envoi de nouvelles fiches-actions aux opérateurs
8. Première quinzaine de février : réception des fiches-actions par la DGPV.
9. Février : envoi du bilan global de l'année N-1 à la préfecture, par courrier électronique.
10. Février : visite (en 2008 mais non en 2009) de la mission Ville de la préfecture à Lormont, pour une discussion du bilan et des orientations de la programmation.
11. Février : présentation par la DGPV d'un projet de programmation à l'adjointe au maire chargée de la politique de la ville.
12. Mars : validation de la programmation par la commission municipale « politique de la ville », composée d'élus et de techniciens.
13. Mars : envoi à la préfecture, par courrier électronique, de la liste des projets sélectionnés par la commune, sous forme d'un tableau récapitulatif et d'une note d'accompagnement intitulée « proposition de programmation » qui resitue chaque action proposée dans le cadre des objectifs du Cucs.
14. Mars : Phase d'instruction des services de l'État, après que la mission Ville de la préfecture a extrait les nouveaux projets de la proposition de programmation municipale et les a adressés aux services déconcentrés compétents ; si le projet est identique, mais qu'une différence est constatée par rapport à l'année antérieure dans le montant de la demande de subvention, la commune est interrogée et les services de l'État sont éventuellement saisis. Cela ne s'est pas produit en 2009.
15. Mai : validation de la programmation municipale par la préfecture.
16. Mai : délibération du conseil communal.
17. Mai : signature d'une convention financière entre la municipalité et chaque porteur de projet pour le versement de 100% de la subvention sans attendre les versements trimestriels de l'Acisé.
18. Fin mai : mandatement d'un acompte de 50% par la préfecture.

LA PART DE L'INFORMEL

Cette présentation des séquences de la programmation pourrait donner l'impression d'un travail technique et d'interventions politiques dans cadre extrêmement formalisé, en particulier celui des comités de pilotage politiques et techniques. La réalité est exactement inverse, surtout dans le cas de la Gironde et du Val d'Oise. On y observe **un déclin accéléré des instances politiques (dans son acception large) au profit de liens informels qui se nouent principalement entre techniciens**, notamment entre les « anciens » de la politique de la ville. « *On est quelques-uns à être de vieux meubles dans le Val d'Oise, on se connaît bien, donc on s'appelle* », remarque l'un de ces acteurs.

Cette logique d'inter-connaissance est plus marquée encore en Gironde, où les acteurs de l'État sont beaucoup plus stables qu'ailleurs. « *On a une habitude de travail très ancienne* », souligne un de ses agents. « *Les services de l'État, ce sont les mêmes personnes que dans le Contrat de ville* », confirme un interlocuteur municipal qui précise que l'absence de comités formels n'empêche pas l'existence de

nombreux échanges informels : « Ça ne veut pas dire qu'on s'ignore avec les services de l'État. Ils connaissent les acteurs de terrain, car il y a une grande stabilité des acteurs de Lormont et une grande stabilité des agents de l'État. Donc le contact se fait facilement quand il y a besoin. D'ailleurs, même si je suis un agent de la municipalité, le chef de la mission Ville à la préfecture me connaît mieux que le maire ! ». Ses interlocuteurs à la préfecture ne sont pas en reste dans l'éloge des réseaux informels : « Personne n'hésite pas prendre son téléphone pour donner son avis, critiquer... », dit l'un. « On accorde de l'importance aux réseaux d'interconnaissance », ajoute un autre. Le développement des technologies de communication est un facteur déterminant de la prépondérance des liens informels, que ce dernier interlocuteur distingue bien des comptes-rendus formels requis par l'Acsé : « Tout le monde croule sous le travail. Mais les e-mails nous permettent d'être beaucoup plus réactifs qu'avant. Les écrits obligés correspondent à toute la cuisine que demande l'Acsé. Pour le reste, on n'est pas très formalistes ».

Le département de la Gironde est allé aussi loin que possible, en effet, dans l'informalité avec des comités de pilotage – politiques et techniques – qui ne se réunissent plus que de façon très aléatoire. On note aussi que s'estompent les frontières du technique et du politique, puisqu'on trouve des « politiques » dans les réunions en petit comité qui subsistent et qu'un agent de l'État qualifie de « techniques » : « On se réunit ponctuellement, mais on n'a pas institutionnalisé les choses. Je préfère des réunions techniques, même avec les élus "politique de la ville" ».

Cette tendance à l'étiement des grandes réunions solennelles que sont les comités de pilotage politiques, se confirme dans le Val d'Oise. Si les comités locaux restent des moments d'arbitrage des dossiers, l'arrivée de la procédure Cucs a coïncidé avec la fin des comités départementaux. Ces derniers rassemblaient toutes les communes en Contrat de ville qui présentaient leur programmation à tour de rôle. En lieu et place de cette organisation, qualifiée de « très lourde », la programmation est désormais validée dans 27 comités de pilotage municipaux, auxquels s'ajoutent quelques comités d'agglomération. Leur fonctionnement n'est pas formalisé dans un quelconque *vade-mecum* à l'usage des participants. Un acteur de la préfecture note que « les communes savent très bien la musique » et que « c'est déjà très cadré ».

À Argenteuil, les réunions du comité de pilotage politique ne ménagent pas assez de temps pour examiner les nombreux dossiers à instruire (près d'une centaine). C'est pourquoi le travail se poursuit par des échanges informels entre techniciens, comme l'explique cet agent de la sous-préfecture : « Comme on n'a pas le temps de voir les actions une à une dans le comité de pilotage politique, on le fait entre techniciens de la ville et de l'État dans une réunion informelle qui a lieu entre le comité politique et le comité technique. Alors on balaie le plus possible de projets entre techniciens. On recueille l'avis de la ville que l'on confronte au nôtre. Mais, là aussi, on n'a pas la possibilité d'évoquer la totalité des dossiers. Alors, on se contacte par téléphone entre techniciens ».

Comme à Lormont, la programmation repose sur le travail quotidien des techniciens qui sollicitent les politiques seulement à certains moments-clés, quand leur arbitrage s'avère nécessaire. La sous-préfecture d'Argenteuil interroge parfois aussi les services instructeurs de l'État. Ici aussi, l'informalité est de rigueur car la plupart des services de l'État ont déserté les comités techniques annuels qui se tiennent en préfecture.

Le département de l'Eure-et-Loir semble évoluer à contre-courant puisque l'objectif est d'y consolider et de réguler des instances départementales de pilotage de la programmation par la formalisation des procédures. Mais cette démarche, matérialisée dans différents « référentiels » départementaux, concerne surtout les « nouveaux venus » à la politique ville et d'autres, plus anciens « *qui se connaissaient mal* ». L'arrondissement de Dreux, qui a forgé de longue date sa pratique de programmation, et qui absorbe 60 % des crédits Cucs de l'Eure-et-Loir, est partiellement resté à l'écart des efforts de cadrage départemental du travail de programmation. **Dreux cultive volontiers sa singularité, et les acteurs de son Cucs estiment pouvoir se passer des grands messes départementales.** Ils revendiquent plutôt l'entre-soi de ceux qui travaillent déjà et bien ensemble, sans excès de formalisme : « *Il y a trop de monde dans le comité de pilotage départemental qui concerne tous les Cucs du département* », dit un acteur de Dreux qui pense que « *le Cucs est déjà bien cadré* » et qu'« *on ne va pas réinventer l'eau tiède !* ». Un autre ajoute : « *Il y a une part du processus qui repose sur la vie courante, l'oxygénation. On n'a pas besoin de tout formaliser pour se comprendre et s'entendre. On ne théorise pas, il n'y a pas de tables de la loi* ».

2.3. LA SÉLECTION DES PROJETS : UN ARBITRAGE POLITIQUE À LA MARGE

La programmation des crédits non-fléchés procède d'une démarche de sélection de projets individuels, au risque de perdre de vue une éventuelle stratégie globale du territoire. **Ce travail morcelé n'est guère propice à la politisation de la programmation, au sens de l'affirmation d'une stratégie politique.** Comme le souligne un acteur municipal, « *c'est un travail administratif, pas un travail politique, ni stratégique* ». Sa finalité – s'entendre sur une liste de projets recevant des co-financements – oblige au consensus, lequel s'obtient d'autant plus facilement que les projets sont souvent les mêmes d'une année sur l'autre. Dans ce contexte, la part qui revient aux choix proprement politiques, mais aussi à l'expertise technique, apparaît finalement résiduelle.

UNE CULTURE DU CONSENSUS TECHNIQUE ET DU COMPROMIS POLITIQUE

La quête du consensus est très affirmée chez les techniciens. On le vérifie en Eure-et-Loir, le seul des trois départements étudiés où des agents de niveau départemental restent fortement sollicités dans le travail d'instruction. Ici, les critères de sélection des projets ont été déterminés de façon collégiale dans une démarche coordonnée par la préfecture de département. Pour la programmation 2009, un « modèle d'avis » standardisé sert de référentiel commun à l'ensemble des services instructeurs. Pour aboutir à ce document, des techniciens ont dû se mettre d'accord sur des critères partagés d'instruction des dossiers : objectifs conformes à la convention, public touché, âge, encadrement, partenariat, déroulement de l'action, opportunité du projet, effets attendus de l'action, coût global, coût par usager, partenariat, valorisations, participation des usagers et participation des collectivités. Les agents des services instructeurs se félicitent de ce document qui consacre la convergence des points de vue institutionnels : « *On est tous dans la même logique* » ; « *Tout le monde est d'accord avec les critères. Ça reste une décision collective. Globalement, il y a peu de désaccord entre services instructeurs* » ; « *On a tous à peu près la même grille. On est en phase et on essaie d'être complémentaires. Le Cucs, c'est un consensus* ».

Cependant, ici comme ailleurs, **l'État n'est pas une entité monolithique et chaque service de l'État poursuit ses finalités propres**, tout comme la Caf et le Conseil général. « *Chaque financeur suit ses objectifs* », « *chaque financeur fait valoir ses priorités* », relèvent les mêmes interlocuteurs. Chaque

service met donc en avant ses objectifs spécifiques : « *La complémentarité avec les actions de l'Éducation nationale qui a des besoins par rapport aux adolescents et le besoin de travailler sur la parentalité au moment de l'adolescence* » pour l'Inspection académique ; « *L'alphabétisation et la lutte contre l'illettrisme* » pour la DDTEFP ; « *L'implication des jeunes et des parents pour éviter le consumérisme des séjours, le montage du projet et la qualité de l'encadrement* » pour la DDJS.

Si une grille commune a été établie en Eure-et-Loir, chaque service peut néanmoins décider de façon discrétionnaire d'abonder ou non les crédits spécifiques par ses financements de droit commun, si tant est que les critères du Cucs croisent les critères sectoriels et que les budgets existent. Certains services sont en effet limités dans leur capacité financière : « *On ne va pas financer quelque chose qui ne le serait pas par les autres, car il faut que le projet reste viable. Si une association n'est pas financée, on ne peut pas y aller avec nos seules billes* ». En pratique, on ne voit donc aucun service financer de projet sans l'appui des autres financeurs.

Quels que soient le département et le service concernés, **les services instructeurs avancent peu ou prou les mêmes critères de sélection des projets, seul l'ordre de priorité pouvant varier**. Certains focalisent leur attention sur les qualités intrinsèques du projet, ce qui permet « *d'écarter les projets qui ne sont pas mûrs* » ou dont « *on ne comprend pas l'objectif* ». Les notions de pertinence des objectifs du projet ou de sa cohérence par rapport aux objectifs sont mises en avant par plusieurs services. Viennent ensuite les critères relatifs aux structures elles-mêmes. Il s'agit ici d'écarter « *les associations pas crédibles* », en vérifiant leur « *capacité à porter l'action* » ou « *la qualité des intervenants* ». Il s'agit aussi de vérifier « *la plus-value du Cucs par rapport à l'ordinaire* ». D'autres, enfin, insistent sur le bilan des actions renouvelées : « *Sans bilan, on n'étudie pas les dossiers et la structure n'aura pas de subvention* ».

On verra que les choix effectifs de programmation sont parfois éloignés de ces positions de principe, mais on peut d'ores et déjà relever ce trait commun aux trois départements : aucun clivage ne se fait jour sur les critères d'instruction entre techniciens selon qu'ils oeuvrent pour une municipalité, pour l'État ou une autre institution. Le consensus technique transcende ces frontières, ce que confirment des techniciens de toutes origines institutionnelles :

« *Entre techniciens, les avis convergent. C'est le cas aussi avec les techniciens des municipalités* ». (Caf, Eure-et-Loir)

« *On a très bien travaillé avec la ville de Dreux. On n'a aucun désaccord fondamental* ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« *Dans presque tous les cas, l'État nous suit. De notre côté, on suit l'État dans 98 % des cas* ». (service municipal, Dreux)

« *Il y a une vision commune, des valeurs partagées* ». (préfecture, Gironde)

« *On a des critères partagés d'opportunité* ». (Conseil régional d'Aquitaine)

« *On est souvent d'accord avec ce que dit l'État* ». (service municipal, Argenteuil)

La géographie prioritaire est le seul objet de conflit potentiel entre les municipalités et leurs partenaires financiers. Ce sujet d'apparence technique est en fait politique, car la conception même de la solidarité se trouve en jeu. Certains services s'y retrouvent moins que d'autres avec la géographie prioritaire de l'État. C'est le cas par exemple de la Ddass d'Eure-et-Loir qui a soutenu, sans succès, une action de prévention des toxicomanies contre l'avis des autres services qui jugeaient l'action insuffisamment ciblée au plan territorial.

Dans la plupart des cas, les partenaires des municipalités font de la géographie prioritaire un critère fondamental du choix des projets :

« Mes avis défavorables sont motivés par le public concerné si ce n'est pas le public de la géographie du Cucs ». (DDJS)

« Il faut être vigilant par rapport à la capacité des structures à prendre en charge les quartiers prioritaires ». (DDTEFP)

« On fait attention à ce que soient les quartiers sensibles qui soient concernés ». (Préfecture)

« Si ce n'est pas de la politique de la ville, je donne un avis défavorable ». (Préfecture)

« En comité technique, on regarde le public ciblé. Malheureusement les projets ne visent pas seulement les quartiers Cucs. Donc il y a beaucoup d'associations qu'on ne subventionne pas au regard du public-cible » (Conseil général).

« On a dit à une commune que ça ne pouvait plus durer, car elle oubliait la cible première des jeunes des quartiers » (Conseil régional).

En cas de désaccord, des élus municipaux n'hésitent pas à monter au créneau, avec le soutien de leurs techniciens. **À Argenteuil, le seul point de désaccord véritable entre la ville et l'État, pour la programmation 2009, portait sur le financement de la Maison pour tous que la mairie souhaitait réduire au nom d'une logique d'agglomération.** Un technicien de la ville appuie cette argumentation en soulignant que *« les zonages sont trop rigides : si quelqu'un d'un quartier limitrophe a les mêmes difficultés, il ne peut pas bénéficier des actions »*. L'État n'est pas loin de partager cette analyse, à l'instar de ces deux acteurs de la préfecture : *« On préfère un quartier prioritaire, mais c'est parfois difficile à définir. Si par exemple un habitant vient d'un autre quartier, on ne va pas lui dire non »* ; *« La volonté politique des élus est de dire qu'il faut arrêter de zoner, que ça stigmatise. Ils veulent arrêter avec les associations qui vivent sur leur quartier. Je reconnais qu'ils ont mille fois raison ! Il n'y a jamais eu autant de violence et de vols à main armée que dans le centre-ville. La géographie du Cucs ne veut pas dire grand chose. C'est toute la ville qui est appauvrie. L'échec scolaire concerne toute la ville. Argenteuil devrait être entièrement en Cucs »*. Pour autant l'État n'a pas suivi le choix de la municipalité, au nom du risque qu'il y aurait eu à ne plus soutenir une *« structure qui joue un rôle fondamental de stabilisation sociale »*. Un compromis a été trouvé : au lieu de stopper brutalement l'action controversée, il a été décidé de poursuivre son financement en 2009, tout en diminuant celui-ci de moitié pour favoriser une sortie progressive de la programmation du Cucs.

Des tensions de même nature s'observent entre l'État et la ville de Dreux, dont le maire déclare *« vouloir supprimer tous les zonages »*. Un technicien municipal observe que l'État *« est de plus en plus sur un critère Zus, alors qu'on privilégie l'approche Cucs quand il s'agit de quartiers Cucs hors Zus »*. De son côté, la sous-préfecture met un point d'honneur à *« savoir dire non aux villes »* quand les habitants de la géographie prioritaire ne sont pas les bénéficiaires apparents d'une action : *« L'an passé on a arrêté de financer la fête des Flambarde, qui a lieu depuis le XIIème siècle pour le solstice d'hiver, et dont on ne voyait pas le lien avec les quartiers prioritaires. Ça n'a pas été bien vécu par la municipalité de Dreux qui a continué à financer l'action sur ses propres crédits Cucs. Mais elle a représenté une nouvelle fois le dossier en seconde programmation. On l'a soutenu cette fois, car la ville est parvenue à démontrer le lien avec les habitants des quartiers qui sont associés à la construction du projet »*. Ce qui ne lève pas tous les doutes des représentants de l'État, dont l'un souligne avec ironie que *« les porteurs de projets de Dreux ont l'art de présenter leur projet pour que soit bien le public Cucs qui apparaisse »*. Un acteur municipal le reconnaît : *« Les associations retenues mènent souvent des actions à l'échelle de la ville, sans beaucoup*

de plus-value territorialisée ». La recherche du compromis reste cependant de rigueur. Au lieu de s'opposer frontalement à la mairie sur la question des priorités territoriales, les financeurs préfèrent trouver une voie moyenne, par exemple en « proratisant » le montant de la subvention des actions « tous publics » en fonction de l'importance du « public Cucs » parmi les bénéficiaires.

De façon générale, on observe dans les trois départements **une forte répugnance des financeurs, et notamment des préfectures, à afficher des désaccords avec les municipalités**. En cas de divergence, un compromis finit presque toujours par prévaloir. Il y va de la crédibilité des pouvoirs publics vis-à-vis des porteurs de projets. La programmation est perçue par les financeurs comme un ensemble de décisions qui engage l'ensemble des institutions et les incite par conséquent à afficher une position homogène, sans donner à voir leurs disputes éventuelles. C'est en ce sens que les acteurs donnent une dimension « politique » à la programmation : « *Il y a eu le psychodrame de la MPT, mais on ne pouvait pas politiquement afficher un désaccord*, souligne un acteur préfectoral du Val d'Oise. *Il est difficile pour une équipe de projet de dire aux opérateurs qu'il y a un désaccord avec l'État. C'est pourquoi à la fin du comité de pilotage, il faut une position commune.* » Un autre acteur préfectoral y insiste : « *Les discussions peuvent être dures avec la collectivité, mais on est dans une logique de co-pilotage politique* ».

Le sens du compromis prévaut de la même façon sur les autres sites, où les acteurs de l'État comme ceux des villes soulignent à l'envi la qualité du partenariat qui, en l'espèce, signifie la facilité à se mettre d'accord : « *C'est un partenariat obligé avec la collectivité, mais je ne le vis pas comme une contrainte*, assure le sous-préfet de Dreux. *On a une approche de véritable partenariat sans arrière-pensée. On n'a pas de raison d'avoir des divergences profondes sur les objectifs et les priorités. Le maire de Dreux est un pragmatique qui intègre les contraintes de gestion de l'État.* ». Ce que ne dément pas l'intéressé qui évoque « *un travail très partenarial avec le sous-préfet* ». Le prédécesseur du sous-préfet d'arrondissement en poste au moment de l'enquête était d'ailleurs perçu comme « *très ami avec le maire de Dreux* », voire « *comme cul et chemise* ». Même tonalité à Lormont, où l'entente est de mise, si l'on en croit les acteurs de l'État : « *Il y a toujours un travail en partenariat. Je n'ai pas souvenir de désaccords avec Lormont sur la programmation* » ; « *Il n'y a pas de confrontation entre les communes et les financeurs* ». À Argenteuil, le climat est certes plus politisé qu'ailleurs, mais critiquer l'État s'apparente à un exercice rhétorique obligé des élus de gauche : « *En comité de pilotage, l'élue reproche à l'État se désengager si c'est la gauche qui dirige la ville*, observe un technicien municipal. *Si ce sont des amis politiques, il se tait* ». L'élue socialiste atténue, pour sa part, la portée des dissensions : « *Globalement, on a le soutien de l'État. On a toujours eu une écoute attentive* ».

Sorte d'invariant des relations entre l'État et les municipalités, **la culture de l'arrangement local se reflète aussi dans la règle d'apparence technique, mais en réalité très politique, du cofinancement obligatoire des actions** par les deux partenaires – ce qui ne veut pas dire parité automatique, car il est aussi tenu compte des ressources communales. On préfère donc éviter les situations où l'un des partenaires déciderait de faire cavalier seul en finançant une action contre l'avis de son partenaire. Un acteur de l'État en Gironde en témoigne : « *En cas de conflit, on peut demander une explication à la commune. On a eu un contentieux avec une commune qui avait retiré une action que l'on jugeait essentielle. Mais de là à financer seul un projet...* »

Le seul des trois sites à tolérer des exceptions à cette règle est celui de Dreux. Pour sa programmation 2009, la ville a décidé de financer quatre projets non retenus par l'État avec ses crédits Cucs. Une pratique qui n'est pas du goût des techniciens, y compris municipaux, qui y voient une entorse à la logique du contrat : « *Quand l'État accepte de financer une association, la ville suit. On fait confiance à l'État. Une association qui veut un financement de l'État doit aussi, dans neuf cas sur dix, obtenir un complément auprès de la ville. Mais la ville se réserve le droit de financer une association dont l'État n'a pas voulu. D'où ce constat : il n'y a pas de contrat* ». La pratique du financement unilatéral a son pendant du côté de l'État. Le sous-préfet d'arrondissement l'assume au nom du « *droit à l'expérimentation* », tout en précisant que de telles situations doivent rester l'exception pour ne pas s'aliéner le partenaire municipal : « *Je revendique le droit à l'expérimentation. Si on n'est pas d'accord, je revendique de financer seul, sans la ville si elle ne partage pas ma conviction. Mais je ne veux pas qu'on reste crispé là-dessus. On ne va pas se couper de la ville comme partenaire. Ça doit rester des situations d'exception* ».

DES CHOIX LIMITÉS PAR LA PÉNURIE DE MOYENS ET DE PROJETS NOUVEAUX

Dans un univers où les ressources financières sont rares, les critères de sélection des financeurs servent surtout à hiérarchiser les projets, c'est-à-dire à éliminer ceux qui peuvent l'être « *en s'assurant qu'il n'y a pas d'erreur dans les laissés-pour-compte* », comme le précise un acteur préfectoral. Les acteurs municipaux reconnaissent que **la rationalisation des critères de choix sert bien souvent à éliminer l'excès de demandes de financement par rapport au budget disponible** : « *Tous les critères servent à éliminer des projets, car une fois qu'on les a éliminés, on est dans l'enveloppe* » ; « *Comme on a plus de projets que l'enveloppe le permet, on rajoute des critères de priorité, par exemple le fait de privilégier un quartier où il n'y a pas assez d'actions* ».

Le facteur budgétaire conduit les techniciens, comme les élus, à se focaliser sur quelques dossiers tangents, une fois reconduits ceux qu'aucune raison impérieuse ne justifie d'écarter, et une fois écartés ceux que rien ne justifie de retenir. **Si les « politiques » ont une capacité théorique d'arbitrage entre les projets, leur choix ne s'exerce donc que sur un nombre très minoritaire de dossiers.** La programmation se faisant quasiment à euros constants, faire émerger de nouveaux projets supposerait d'en supprimer d'autres. « *Les choix ne se font pas par rapport au contenu des projets, mais sur des enjeux financiers, regrette l'élue d'Argenteuil. Malheureusement, on a une enveloppe donnée et on est obligé de se limiter. Comme on fonctionne à crédits constants, on a une difficulté à avoir de nouveaux projets. Soit on renonce à un projet, soit on trouve de nouveaux crédits* ». « *C'est pourquoi on parle surtout des dossiers problématiques* », ajoute un acteur préfectoral. Les discussions entre l'État et la ville sont donc « *très centrées sur la cuisine budgétaire* » et « *tournent parfois à la discussion de marchands de tapis* ».

Un second facteur vient limiter la capacité d'arbitrage politique : il s'agit du travail de pré-sélection des projets effectué par les techniciens, en particulier ceux des municipalités qui sont en première ligne. À Lormont, l'expertise des dossiers incombe à la direction générale de la Politique de la ville, le plus souvent en la personne de son directeur. Mais les projets financés varient très peu d'une année sur l'autre (43 sur 48 ont été reconduits à l'identique en 2009). Seuls trois projets nouveaux ont été discutés en 2009, pour se voir finalement écartés en amont de l'instruction « *car ils étaient motivés par des logiques de guichet et d'opportunité* ». Un quatrième projet a franchi le stade du dépôt d'une fiche-action, avant de se voir écarté lui aussi, « *faute de perspectives financières* » ; cette action a néanmoins été orientée, avec succès, vers d'autres dispositifs. S'ajoutent quatre actions nouvelles portées par le

centre social, déjà financé l'année précédente. La plupart des projets étant reconduits sur les trois ans du Cucs, la fiche-bilan de l'année N-1 tient lieu de fiche-action pour la programmation à venir. Cela signifie que l'expertise technique du chef de projet porte principalement sur l'examen des bilans de l'année N-1.

L'État s'en remet largement au chef de projet de Lormont pour préparer la programmation municipale et procéder aux arbitrages financiers, en lien avec ses élus. En 2009, l'ensemble de la programmation a donc été validé sans discussion par l'État. Ces propos de deux référents Cucs de l'État témoignent de leur intervention très limitée dans ce contexte de renouvellement pluriannuel d'une large majorité d'actions :

« On ne donne d'avis que sur les demandes de financement Jeunesse et sports, sauf si la préfecture nous le demande sur une question particulière. Mais en général, il n'y a pas de souci, surtout si c'est de la reconduction ».

« Je suis informé par les communes et interpellé par le délégué du préfet pour avis sur le volet emploi. Mais c'est du pipeau complet car on renouvelle d'une année sur l'autre. On ne fait que donner notre avis sur les résultats du passé. Donc, je rends rarement des avis défavorables, et jamais concernant Lormont. Sur le plan méthodologique, Lormont est la commune la plus rigoureuse. Ils vont droit au fait, leurs fiches sont impeccables. J'ai confiance dans le savoir-faire de la ville. C'est du bonheur de travailler avec eux ! »

C'est donc à juste titre que le chef de projet assure bénéficier d'une « *délégation de confiance* » de la préfecture, laquelle confirme ne « *demande qu'un simple garde-fou à la municipalité : s'assurer de la cohérence de la programmation et nous expliquer pourquoi elle fait ses choix* ». Dans le contexte d'une municipalité créditée d'un grand savoir faire et de projets souvent reconduits à l'identique, rien d'étonnant à ce que l'État doute de l'utilité de réunir des comités techniques avec l'ensemble des services instructeurs.

Comme à Lormont, l'équipe Mous de la ville d'**Argenteuil** est la cheville ouvrière de la programmation. Elle centralise et contrôle les dossiers déposés sur le site Poliville. Mais, là aussi, une pré-sélection a été opérée en amont, au moment de l'élaboration de la programmation pluriannuelle. Depuis lors, on voit apparaître peu d'actions nouvelles : 55 sur 88 ont été programmées à l'identique sur les trois années du Cucs ; seules 18 actions nouvelles ont été financées en 2008 et 2009, tandis que 15 actions ont été interrompues.

À la différence de Lormont, un comité de pilotage politique se réunit avec d'un côté l'élue d'Argenteuil chargée de la politique de la ville et son *staff* technique, et de l'autre l'État représenté par la sous-préfète d'arrondissement et le délégué du préfet. Lors de cette réunion, seules s'expriment les « politiques » que sont l'élue et la sous-préfète. Les techniciens se taisent, mais « *on a tout préparé à l'avance* », précise l'un d'eux, en faisant ressortir les actions « *qui ne vont pas* » ou qui sont « *sensibles* », soit 10% du total des dossiers tout au plus. Et comme la réunion du comité de pilotage est courte (environ deux heures), les « politiques », ne font qu'un balayage rapide de la programmation, sans s'arrêter sur les actions reconduites, à propos desquelles un acteur préfectoral regrette qu'on « *ne sache plus trop ce qui se passe aujourd'hui* », faute d'être revisitées. Il s'agit en fait pour l'État de prendre connaissance des dossiers sur lesquels la ville a émis des réserves. L'État peut faire valoir, lui aussi, ses souhaits ou ses réserves (mais en 2009, il n'avait pas reçu en temps et en heure les fiches-actions instruites par la municipalité). Il y a donc peu de « grain à moudre » pour l'arbitrage des politiques. Comme le remarque l'élue municipale, « *on n'a pas vraiment le choix des opérateurs et du coup on n'a pas vraiment de différends avec l'État* ». De fait, le désaccord a porté cette année sur un seul dossier.

L'objectif du comité de pilotage politique est de parvenir à un accord entre l'État et la ville d'Argenteuil avant le passage des dossiers en comité technique. Si l'instance politique du Cucs joue un rôle formel dans le processus de sélection, le comité technique réunissant les autres services instructeurs de l'État est, quant à lui, beaucoup plus virtuel, car on ne peut pas dire que ces derniers s'y bousculent ! Comme dans le comité de pilotage politique, le rôle essentiel du comité technique est de mettre en discussion les dossiers sur lesquels les avis divergent. Mais c'est très rarement le cas, d'autant que les services de l'État ne rendent d'avis que s'ils ont le temps. La préfecture de département s'en remet elle-même à l'avis de la sous-préfecture et de l'équipe Mous : « *On n'a pas à donner notre avis sur l'opportunité, car ce sont souvent des actions reconduites. Ou alors ce travail est fait entre la sous-préfecture et les chefs de projet* ». Si un désaccord persiste à l'issue du comité technique, le dossier peut faire l'objet d'un complément d'information, ou être soumis à l'arbitrage du préfet. Mais en 2009, le comité technique a rendu des avis en tout point conformes à ceux de la ville et de la sous-préfecture.

Le cas de **Dreux** est un peu différent, car le Cucs ne s'inscrit pas dans une logique de programmation pluriannuelle. Du coup, la proportion de projets reconduits est nettement inférieure aux deux autres sites. En 2009, on comptait 21 projets reconduits et 17 projets nouveaux. Mais les actions nouvelles sont présentées dans bien des cas par des opérateurs déjà financés au titre de l'année précédente, ce qui limite la portée de l'innovation.

Dreux se distingue également des deux autres villes parce que les comités techniques y jouent formellement leur partition. Mais les services instructeurs devant faire connaître leurs avis avant la réunion, seuls les dossiers sur lesquels des divergences d'appréciation apparaissent sont véritablement discutés. La sous-préfecture se charge en effet, une fois connus les avis des services instructeurs, formulés par écrit avant le comité technique, de mettre de côté les projets faisant l'unanimité soit pour eux, soit contre eux. Parmi les dossiers litigieux, « *il y a une partie de négociation, mais c'est vraiment à la marge* », souligne l'animateur du comité technique. En cas de désaccord, l'État a une voix prépondérante, mais on ne va pas jusqu'à décompter les suffrages comme dans une assemblée politique. D'autant moins qu'un service « *leader* » est désigné sur chaque dossier et que sa voix est plus prépondérante que celle des autres : « *Si par exemple l'Inspection académique dit non, ça ne passe pas, sauf si quelqu'un a une information de dernière minute qui sauve le dossier. C'est évidemment très rare* ». À l'issue du comité technique, le comité de pilotage politique entérine plus de 90% des choix proposés par les services instructeurs. Le solde est la part qui revient au politique.

2.4. LA RAISON TECHNIQUE ET LE SOUPÇON DE SUBJECTIVITÉ POLITIQUE

La programmation est d'abord une affaire de techniciens car elle met en œuvre des compétences essentiellement techniques. La place résiduelle du politique porte le reflet de ce qu'est, en pratique, l'exercice programmatique : loin d'un dessein politique pour un territoire, il consiste en une juxtaposition plus ou moins cohérente d'actions individuelles à conduire pour un temps donné. Si le politique ne s'en trouve pas évacué, voilà qui éclaire **l'essence de l'intervention du politique dans la programmation : appuyer ou freiner des actions individuelles**. Ce faisant, à défaut de politique, la programmation peut devenir un enjeu pour la politique. D'autant que son objet privilégié – le financement d'un tissu associatif communal – ne peut laisser aucun édile indifférent. En perdent-ils pour autant le sens de l'intérêt général

local ? À la marge, peut-être. Car tous les acteurs en conviennent : si intervention politique il y a, elle ne joue qu'en marge de la programmation. Le cœur du processus continue, lui, d'obéir à la raison technique.

LA PROGRAMMATION SAISIE PAR LA POLITIQUE ?

Les techniciens ne sont pas les derniers à tenir certains choix politiques pour arbitraires. **C'est presque constitutif de leur identité professionnelle : les techniciens se disent animés par un souci d'objectivité**, à l'instar de cet agent municipal qui dit « *essayer d'être le plus objectif possible, d'argumenter* », ou cet agent de l'État pour qui « *les avis techniques sont objectivés* ». **Cette manière flatteuse de se regarder contraste parfois avec la perception qu'ils ont des élus**. L'agent d'une préfecture s'interroge par exemple sur « *ces actions qui apparaissent et disparaissent sans trop savoir pourquoi. Les élus disent que ça ne marchait pas. Mais il faudrait que ce soit sur des bases objectives !* ». Et d'autres techniciens, de toutes institutions et de tous départements, de citer de concert « *les réseaux de clientélisme politique* », « *des opérateurs qui n'ont plus droit de cité* », « *le maire qui ne veut pas de tel ou tel* », « *les acteurs qui sont là et avec qui il faut faire avec* », « *les associations qui font allégeance à la ville, ou qui, si elles ne le font pas, sont out* », ces « *associations qui sont persuadées que si l'on est dans le Cucs, c'est parce qu'on est forcément proches des politiques* », etc.

La difficulté avec ces assertions est qu'elles sont à peu près invérifiables. Et c'est bien ce qui chagrine certains techniciens qui prônent la clarté, là où « *tout le monde ne veut pas être transparent* », où « *tout ça se fait off* » et « *de façon voilée* ». Certains avancent des faits un peu plus étayés, comme cette association sollicitée par une municipalité « *avec à sa tête un notable dont le réseau est costaud* », ou des réunions au cours desquels ils ont entendu un élu dire « *je sais, ce n'est pas bon, mais on ne peut pas y toucher, il y a des amitiés politiques...* ».

Analyser le degré de politisation du milieu associatif local reste la plus sûre façon d'objectiver cette part obscure qui relève du choix discrétionnaire des politiques. Car c'est là un trait commun aux trois villes : **l'engagement associatif est l'une des voies d'accès aux carrières politiques locales**. Rien d'étonnant dans ces conditions à ce que des élus, qui ont le pouvoir d'accorder des subventions, soient tenter de servir en priorité leurs amis politiques et d'éloigner les concurrents.

À Dreux, il est de notoriété que certains élus siégeant au conseil municipal sont aussi des dirigeants associatifs qui émarginent sur la programmation du Cucs : « *Ça impacte forcément sur la neutralité des décisions* », dit un acteur de l'État. Un autre va plus loin pour affirmer qu'« *une association concurrente d'une autre dont le président est adjoint au maire ne passera pas* ».

On cite aussi à Argenteuil ce « *responsable associatif élu au conseil municipal qui a dit non à une association et, comme par hasard, une semaine après, il y a une évaluation très négative de la municipalité sur l'action menée par cette même association. On le savait et la ville savait qu'on savait* ». S'il y a une spécificité du Val d'Oise, elle réside également dans la proximité avec le pouvoir national, tout le monde ayant en tête « *ces arbitrages qui viennent de haut lieu* », telle « *association qui a bénéficié de la pression d'un ministre qui demande qu'on l'aide* », ou dont « *on a revu la subvention parce qu'un ministre est passé par-là* ».

À l'inverse du milieu associatif des deux autres villes, celui de Lormont est décrit comme « *assez peu politisé* », mais l'on reconnaît que « *la ville est socialiste depuis 1965 et que les associations sont des tremplins politiques* », ou encore que « *le maire sait tenir son tissu local avec le Cucs, dans un jeu subtil de relations politico-techniques* ».

Pour sortir de ce registre du témoin qui sait sans avoir vu, nous avons pris le parti d'interroger les premiers intéressés, à Dreux et Argenteuil. Alors que nous attendions des réponses dilatoires, quelle ne fut pas notre surprise d'entendre ces édiles admettre sans se faire prier que ces matières-là sont l'ordinaire de la politique locale, et qu'il n'y a pas de raison que la programmation du Cucs y soit entièrement hermétique :

« Le clientélisme est toujours une tentation. Je reconnais que ce n'est pas toujours facile car chacun a sa subjectivité ». (adjointe au maire, Argenteuil)

« Chaque élu a les associations sur lesquelles il compte. On est pris par les enjeux politiques, les querelles personnelles, à cause d'associations qui ont pris des positions politiques pendant les élections ». (adjointe au maire, Dreux)

« Tous les jeudis soir, on se réunit au sein de la majorité municipale et on recoupe nos impressions, on échange nos vues. C'est fermé et donc très libre. Un élu peut dire qu'il ne comprend pas ce que fait telle association. Un autre va pouvoir la défendre. On croise nos regards, on se dit entre nous : "dis donc, t'en penses quoi, toi, de cette association ?" On les connaît bien, car on est tous dans la ville. Tout ça a un impact concret sur la programmation, bien sûr ! » (maire de Dreux)

Plusieurs paramètres contribuent toutefois à contenir l'intervention de la politique. Le premier tient à la nécessité pragmatique de composer avec le milieu associatif tel qu'il est. La sanctuarisation des crédits sur trois ans évite d'ailleurs les aléas liés aux changements de majorité municipale. Une nouvelle majorité politique comme celle d'Argenteuil, élue à mi-parcours du Cucs, ne pourra renouveler les opérateurs que dans une future programmation pluriannuelle. Mais aucune majorité municipale ne peut se permettre d'écarter toutes les associations *« qui ne pensent pas comme elle »*, sauf à se priver d'une ressource locale incontournable. C'est ce qu'avance un acteur de l'État, selon qui l'ex-maire UMP d'Argenteuil *« avait besoin des associations plutôt marquées à gauche »*. Cette même justification est proposée par l'adjointe au maire de Dreux : *« L'élu sait que des associations sont à gauche, mais il a besoin de certaines pour répondre à des besoins et il va donc les soutenir pour obtenir un financement. On répartit les ressources de manière objective, même si on est UMP et que le tissu associatif est plutôt à gauche. Il ne nous serait pas possible de les exclure. Beaucoup d'élus de la majorité sont aussi présidents d'associations, dont certaines sont financées par le Cucs. Mais si j'ai des pressions, je résiste. Il ne faut pas se moquer du monde ! »*. Pour l'adjointe au maire d'Argenteuil, la difficulté se situe en effet du côté des élus de la majorité qui déposent des dossiers Cucs au bénéfice des services municipaux dont ils ont la tutelle : *« Ma difficulté se situe avec mes collègues élus. Ils voient la politique de la ville comme une pompe à financement. Mais la difficulté est encore devant moi, pour la négociation de la suite. C'est là que j'aurai le plus de pressions du politique »*.

Second paramètre venant limiter l'arbitraire politique : **il est toujours possible aux élus de résister à cette pression, car ils ne sont pas uniquement animés par une éthique de la conviction, mais également par une éthique de la responsabilité**, pour reprendre la célèbre distinction de Max Weber⁴⁵. À les écouter, les élus seraient capables de s'auto-limiter pour faire prévaloir l'intérêt général. Dans des termes très similaires, deux élus, l'un UMP et l'autre PS, admettent le phénomène clientéliste. Mais guidés par leur éthique de responsabilité, ils estiment avoir toujours le choix, en dernier ressort, de ne pas céder à la tentation du choix partisan : *« Évidemment que le clientélisme joue, mais de façon plutôt marginale. Le problème est de garder sa lucidité. On a souvent des présidents d'association engagés politiquement ou dont le positionnement politique est connu. Mais il faut réussir à s'abstraire de ces considérations. Il*

⁴⁵ Weber M. (1990), *Le savant et le politique*, Plon.

faut regarder le projet et non le porteur de projet » ; « Le clientélisme peut exister, mais ça reste très à la marge. Ça existe, oui, mais c'est toujours une initiative individuelle qui peut être prise ou pas. J'essaie d'être objectif, de résister à la pression politique. Le courage politique, c'est de prendre la décision la plus juste, car la plus objective possible. Quand on est en campagne électorale, je ne suis pas un tendre ! Mais quand la campagne est finie, on doit exercer nos responsabilités avec tout le monde ».

Une adjointe expose la méthode qui lui sert à mettre en pratique son éthique de responsabilité. Cela consiste à vérifier qu'elle aboutit aux mêmes conclusions que les services techniques instructeurs qui sont déliés par nature des intérêts partisans : *« Je suis du côté du politique, mais je ne veux pas que mon intervention soit perçue comme une ingérence du politique. C'est pourquoi, en parallèle du comité technique qui a lieu avant le comité de pilotage, je voulais me faire mon avis, juger de la valeur intrinsèque des projets avant de lire les avis de comité technique. Cela faisait presque un mètre de dossiers ! Je les ai triés par axe et j'ai lu le diagnostic, le projet, l'évaluation et les annexes, du type dossier de presse, que le comité technique prend rarement en compte. J'ai lu tous les projets et je me suis fait une fiche personnelle pour savoir quel public était visé et à quel moment de l'insertion on se situait. J'ai mis chaque fois une appréciation personnelle : « bof », « oui », « trois fois oui ». Pour les projets où j'avais mis « bof », je me suis dit que je verrais si le comité technique les sauverait. En fait le comité technique n'a sauvé aucun de mes « bofs ». Mais il a retoqué certains projets que j'avais sélectionnés. J'ai demandé à la directrice du service politique de la ville de la municipalité pourquoi ils avaient dit non. On a regardé les écarts entre les choix du comité technique et mes choix. En cas de désaccord, j'ai écouté la plupart du temps les avis très informés du comité technique. Par exemple, celui de la Délégation du droit des femmes qui a réussi à convaincre tout le comité technique qu'une structure ne devait pas être financée. Je voulais la soutenir, alors même que sa présidente est dans l'opposition. Comme elle a été retoquée, j'essaie de lui trouver une convention sur trois ans avec la municipalité ».*

Un troisième facteur, sans doute le plus décisif, fait obstacle aux velléités d'orienter la programmation selon des critères partisans : la procéduralisation de la programmation. Si l'informel y tient une place significative et sans doute grandissante, elle n'en obéit pas moins à des règles procédurales et des schémas décisionnels qui mettent en jeu une pluralité d'acteurs issus d'une variété d'institutions. Or, ce pluralisme interdit de concentrer la décision dans une seule main. Les élus que nous avons interrogés y voient la principale limitation à l'exercice discrétionnaire du pouvoir : *« Dans la politique de la ville, ce n'est jamais une personne seule qui attribue les financements. Il y a une commission, ça passe dans les mains de tout le monde. Ce n'est jamais un élu qui décide tout seul. Et puis, il n'y a pas de raison que je foute en l'air tout le boulot des autres ! » ; « L'avantage de la politique de la ville est que ce n'est pas une personne seule qui décide. Quelle que soit ma position, il y a une prise de décision qui implique le service politique de la ville de la municipalité et les partenaires financiers. Chacun a ses appréciations et s'il y a des divergences, on en discute. Ce ne sont pas toujours le même ou les mêmes qui emportent la décision. Dans cette affaire, il y a une régulation naturelle avec l'ensemble des intervenants. Chacun peut penser depuis l'endroit où il se trouve ».*

La contribution de l'État apparaît ici essentielle, car il apporte de la neutralité et peut faire contrepoids aux élus locaux. Les agents de l'État n'ignorent pas leur relatif éloignement du terrain, mais ils sont conscients de leur rôle, même symbolique, de garants de la neutralité dans le choix des opérateurs, à l'instar de ces deux interlocuteurs : *« On respecte la neutralité, ce qui n'est pas facile dans des instances de ce type. Mais je reste ferme sur mes avis » ; « Une association dirigée par un élu de*

l'opposition risque d'être écartée si elle n'est pas soutenue par l'État. Nous, on ne fait pas de clientélisme. Il est très rare, par exemple, que le sous-préfet ait des contacts directs avec les associations. On a une neutralité que n'ont pas les élus. On apporte le contrepoids de l'État ». Les associations continuent ainsi de voir dans l'État une voie de recours face à l'arbitraire toujours possible des élus : « Des opérateurs viennent parfois nous voir pour se plaindre de telle ville qui n'a pas été gentille avec eux. On l'a vu dans le débat sur le Livre vert, les opérateurs demandent tous plus d'État parce qu'on est une voie de recours ».

Si elle peut avoir un effet inhibant pour les élus, cette voie de recours n'en reste pas moins virtuelle. Il est peu probable que le délégué du préfet parvienne ou qu'il ait seulement la volonté de subvertir les équilibres sur lesquels repose le couple maire-préfet. La logique de l'arrangement entre « le préfet et ses notables » contribue d'ailleurs à inhiber la capacité d'interpellation des préfetures, toujours soucieuses de ménager leur partenaire « ville », comme l'illustrent ces deux témoignages : « On se réserve le droit d'interpeller une commune quand on est saisi par une association non retenue. On peut aller voir la commune et lui demander une explication si l'opérateur nous paraît pertinent, mais on ne va pas plus loin et ce cas de figure est rare » ; « On n'ira pas financer une association qui fera du rentre dedans avec la municipalité. On ne va pas financer des perturbateurs ».

Cette fonction de l'État « garant de la neutralité » n'intéresse pas que les associations. Elle autorise aussi les techniciens municipaux à résister à la pression politique. C'est peut-être l'un des intérêts de la fonction de délégué du préfet, si l'on en croit un acteur de l'État : « Le chef de projet est content que l'État reprenne la main avec le délégué du préfet. Cela lui permet de dire aux élus qu'il doit justifier les choix ». La neutralité de l'État n'est pas non plus sans intérêt pour... les élus. Car ils sont eux-mêmes l'objet de sollicitations multiples et certains peuvent être tentés de satisfaire le plus possible de demandes, pour mieux asseoir leur pouvoir, mais au risque de ne plus choisir. Ici aussi, l'État peut faire contrepoids et réintroduire une objectivité que la proximité du terrain ne garantit pas. L'élue, dont on a pu remarquer qu'elle disait « oui » ou « bof », mais jamais « non », se félicite ainsi des services instructeurs qui font le « sale boulot » de sélection à sa place : « Le comité technique est l'occasion d'une discussion entre les techniciens de la ville et de l'État, qui a un autre regard que le nôtre. Nous, on a le nez dans le guidon. L'intérêt des services de l'État et qu'ils sont plus neutres et voient plus grand. Sans doute est-ce que je cherche à faire plaisir au maximum d'associations. Alors je remercie le comité technique qui a fait le boulot de tri à ma place ! »

LA RÉVERSIBILITÉ DU POLITIQUE ET DU TECHNIQUE

Les techniciens aiment à se retrouver entre eux pour argumenter à l'abri des interférences politiques et avoir « des échanges très techniques et professionnels », comme dit l'un d'eux. Les élus en sont si bien conscients qu'ils n'insistent pas, s'ils en avaient la tentation, pour s'immiscer dans leurs discussions. « J'ai demandé à aller au comité technique, raconte une adjointe, mais les techniciens n'y tiennent pas. Ils veulent qu'on leur fiche la paix ! ». **Les techniciens municipaux sont en effet très sourcilleux dès qu'il est question du partage des rôles politiques et techniques.** Tous tiennent le même discours de « l'élue qui décide » (Dreux), « qui nous pose des questions, puis qui valide ou pas » (Argenteuil) ou du « technicien qui propose et l'élue qui décide dans un partage clair des rôles, chacun à sa place » (Lormont).

Les techniciens municipaux attachent d'autant plus de prix à bien distinguer les rôles, qu'ils sont placés sous la tutelle des politiques. À l'inverse des agents des administrations déconcentrées de l'État qui fondent leur légitimité technique sur l'absence de sujétion politique (hormis celle qu'ils doivent au

gouvernement), les techniciens travaillant directement auprès – et pour – des élus sont en fait les moins enclins à mettre en cause la subjectivité ou la partialité politique de ces derniers. « *Aucun élu n'est jamais intervenu pour dire qu'il faut prendre ou ne pas prendre telle association pour des motifs clientélistes* », affirme l'un d'eux. « *Ici, il n'y a pas de clientélisme politique* », assure un autre. « *Ça ne nous pose pas de problème, du moment que c'est à la marge* », déclare avec indulgence un troisième.

Les techniciens des villes sont d'autant plus compréhensifs envers les logiques politiques, qu'ils savent ne pas être eux-mêmes à l'abri de la subjectivité, quand ils ne sont pas eux-mêmes politiquement engagés. De façon plus ou moins consciente, ils peuvent aussi accorder une faveur à tel ou tel opérateur avec lequel ils ont noué des relations de travail au long cours, et savent gré à leur élu de faire parfois preuve d'une plus grande distance : « *Le courage politique, c'est quand je soumetts à l'élue un courrier destiné à une association qui ne joue pas le jeu des règles, des procédures et des délais, à qui je propose d'atténuer les formulations, et qui me demande d'aller droit au but* ».

Les élus interrogés ne manquent pas de retourner cette situation à leur avantage, en se présentant comme plus soucieux de l'intérêt général que peuvent l'être leurs techniciens, qu'ils font apparaître comme moins distancés qu'eux-mêmes vis-à-vis des opérateurs, voire comme plus... politiques :

« Un élu peut se faire influencer par un technicien qui aime bien telle ou telle association et qui vous présente les choses dans le sens où il veut aller. L'élu doit par conséquent être vigilant par rapport aux techniciens ».

« J'ai eu une discussion forte avec les techniciens sur ce qu'on devait faire en 2009 avec une action éducative. J'ai imposé qu'on arrête de la financer en fin d'année scolaire. Les techniciens voulaient prolonger jusqu'à la fin de l'année. Ils ont du mal à dire non. Ils sont très impliqués. C'est difficile pour eux. Ils sont juges et parties. Ils sont en amont de la naissance des projets et ils le suivent au quotidien. Ils sont dans la négociation continue. Ce n'est pas facile pour eux de prendre de la distance par rapport aux opérateurs ».

« Certains techniciens sont plus politiques que moi ! Je suis arrivée en pensant que j'allais m'occuper de la cité, de l'intérêt public. Ce sont les techniciens qui m'ont dit : "pensez aux prochaines élections". Moi je pense qu'on doit travailler sur les quartiers les plus difficiles même s'ils ne votent pas pour nous. Les techniciens, eux, me disent que si je mets tous les moyens dans ces quartiers, je délaisse ceux qui nous sont fidèles. En fait, ils pensent à leur avenir personnel... »

Le cas de Lormont se présente différemment. Le directeur de la Politique de la ville récuse toute idée de favoritisme, même inconscient, pour s'en tenir au credo de la stricte impartialité : « *Il y a des liens qui se créent quand on travaille avec les mêmes opérateurs d'une année sur l'autre. Est-ce que je garde toute mon objectivité et mon intégrité morale ? Sur les principes de la politique de la ville, oui. C'est vrai que si un bilan est incomplet, que je sais qu'une structure a la tête sous l'eau, alors je leur casse moins les pieds. Je me montre plus souple. Mais les gens savent aussi que je garde une exigence. Je m'entends très bien avec le directeur d'une association à qui j'ai dit non. Même aux associations proches du maire, il m'est arrivé de dire non. Il m'est arrivé aussi de dire à mon élue référente que je ne voyais pas pourquoi telle association serait dans la programmation quand je ne vois pas son intérêt* ».

Si ce propos tranche avec celui des autres techniciens municipaux, c'est que **la position du directeur la Politique de la ville de Lormont est singulière à plusieurs égards**. D'une part, il occupe en parallèle les fonctions de directeur général adjoint des Services, ce qui contribue sans doute à l'affirmation plus forte d'une éthique de la responsabilité. D'autre part, le tissu d'opérateurs financés par le Cucs communal y est plus stable que dans les autres villes étudiées, une situation assumée comme un atout pour le territoire. Aussi n'observe-t-on pas les mêmes débats, aux allures de dilemmes cornéliens, qui se

rencontrent ailleurs entre élus et techniciens, sur la reconduction ou la suppression d'actions, avec les dangers inhérents à cette seconde option pour la survie des structures de proximité. Enfin, et surtout, même s'il rend scrupuleusement compte de son action à ses élus, le chef de projet de Lormont bénéficie, selon ses propres termes, d'« *une large délégation de confiance* » de leur part. « *Le maire n'intervient quasiment pas dans la programmation, c'est ma chance, se félicite-t-il. Le maire ne rentre pas dans la petite cuisine du Cucs, mais préfère parler avec ses pairs des questions stratégico-politiques, à l'échelle de la Cub, dont il est vice-président* ». Quant à l'adjointe chargée de la politique de la ville, elle est « *peu interventionniste* » et le directeur de la Politique de la ville « *lui explique la logique du Cucs, car c'est une nouvelle élue* ».

Le chef de projet de Lormont investit par conséquent l'espace qui lui est laissé par les élus. S'il n'est pas formellement détenteur du pouvoir de choisir les opérateurs, il n'en dispose pas moins d'une large latitude, et ne soumet aux élus que les rares « *cas délicats* ». La commission municipale « *politique de la ville* ». devant laquelle il présente la programmation annuelle est ainsi appelée, en théorie, à trancher ces cas difficiles. Mais comme le précise le directeur de la politique de la ville, « *s'il s'agit d'actions reconduites, c'est une information des élus qui valident l'ensemble de la programmation* ». Investi de la confiance des élus, il tâche de se montrer à la hauteur des larges responsabilités qui lui sont confiées, en faisant montre d'un sens aigu de l'intérêt général du territoire. Ce qui le rend légitime à « *dire non* » aux associations quand il pense que l'intérêt du territoire le justifie. Il a d'ailleurs si bien réussi à affirmer cette posture que les associations « *n'essaient pas de contourner, dès lors qu'on leur explique* ». L'éthique professionnelle du chef de projet s'apparente en définitive à celle des agents de l'État, qui ne s'y trompent pas en lui accordant, eux aussi, leur « *grande confiance* », selon les termes d'un acteur de la préfecture.

Les agents de l'État affichent ce même souci d'agir dans l'intérêt du territoire et se placent délibérément au-dessus des contingences de la politique locale. À les entendre, ils n'auraient pas d'état d'âme quand leur devoir professionnel leur dicte de rejeter une demande qui leur paraît inopportune ou insuffisamment argumentée. **Dernière figure de la réversibilité des fonctions politiques et techniques, les fonctionnaires de l'État expriment une frustration quand ils s'estiment privés des moyens matériels et humains nécessaires à la co-construction des choix publics avec les élus.** Et leur frustration est redoublée s'ils sentent qu'on les tient délibérément à l'écart des lieux de la décision. Ils questionnent alors la légitimité des choix « *politiques* » qui leur paraissent insuffisamment instruits par leur savoir technique.

Cette préoccupation a été exprimée par plusieurs agents de l'État à propos du comité de pilotage politique de Dreux-Vernouillet auquel ils ne sont pas conviés, à la différence des autres comités de pilotage de l'Eure-et-Loir : « *On n'est pas au courant des mêmes choses* » ; « *Je regrette de ne pas être invitée. On n'a plus la possibilité d'argumenter sur les raisons de nos avis favorables ou défavorables. Le maire et le préfet veulent voir ça entre eux. C'est leur salade interne ! On n'est même pas informés des décisions finales !* ». Ce comité de pilotage, qui se tient en sous-préfecture de Dreux sans les services instructeurs de l'État, suit la grande majorité des recommandations du comité technique. Mais il peut aussi s'affranchir des avis techniques, même si cela reste à la marge. Pour la programmation 2009, le comité de pilotage de Dreux a ainsi rendu un arbitrage favorable sur 38 dossiers, parmi lesquels 3 avaient reçu un avis défavorable du comité technique (où siègent les services instructeurs de l'État) et 1 avait reçu un avis réservé. Comme l'explique un participant au comité de pilotage politique : « *Les dossiers qui n'étaient pas validés par le comité technique, mais qui le sont par le comité de pilotage sont le résultat des coups de*

cœur du sous-préfet, de ses choix d'expérimentation et de la pression des élus ». Les élus municipaux ne se privent pas, en effet, de demander au sous-préfet de reconsidérer tel ou tel dossier écarté par le comité technique, avant ou après le comité de pilotage, et parfois sur de strictes considérations d'opportunité politique : *« Avant la réunion, j'ai rencontré le sous-préfet, indique l'adjointe. Je discute le choix des associations mises en ballottage par le comité technique »*. *« Quand tout est ficelé, ajoute le maire, j'ai une réunion avec le sous-préfet qui me dit à quoi on est arrivé et qui me demande mon accord. En général, je confirme tout. Mais parfois, je dis que politiquement, ou en raison de ce que je sais d'une association, on doit modifier les décisions »*. S'ajoutent enfin les choix discrétionnaires des élus sur les projets financés au titre de l'enveloppe Cucs de la municipalité (130 000 euros). Cette programmation-là est le fait de la seule adjointe. Elle ne fait l'objet d'aucune concertation partenariale, ni avec l'État, ni même en interne.

Lorsque le politique reprend ses droits, comme dans les exemples qui précèdent, ce n'est donc pas au sens où l'entendent les agents de l'État. Ces derniers voudraient finalement faire de la politique, au sens noble du terme, c'est-à-dire **faire de la programmation un espace de réflexion stratégique sur la contribution du Cucs au projet de territoire**. Mais faute d'implication dans les Cucs des « politiques » que sont les directeurs départementaux ou les directeurs adjoints des services de l'État, auxquels le corps préfectoral ne supplée que très partiellement, les référents Cucs des services déconcentrés sont *de facto* les seuls à pouvoir incarner l'État « stratège » qu'ils appellent de leurs vœux. Or, ils n'ont pas la légitimité suffisante pour « tenir tête » aux élus municipaux. Et ce n'est pas forcément la commande qui leur est adressée dans le cadre de **la programmation, qui est de moins en moins apte à satisfaire le besoin de « collectif » qu'expriment ces agents**. C'est pourquoi, comme cela est pointé par plusieurs interlocuteurs, *« les comités techniques ont tendance à glisser vers des comités politiques, car les gens ont besoin que la parole s'exprime »*.

3. LES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE PILOTAGE : UNE RÉVOLUTION QUI ATTENDRA

Cette dernière partie de la recherche est centrée sur les relations qui se nouent, à l'occasion de la programmation, entre partenaires financeurs et porteurs de projets. Notre synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des Contrats de ville de la période 2000-2006, co-réalisée avec Renaud Epstein, avait mis en évidence des programmations juxtaposant des actions sans réel souci de cohérence stratégique⁴⁶. Un problème récurrent de lisibilité de la commande publique par les opérateurs était alors souligné, qui tenait notamment à un manque de clarification des objectifs et de l'identité propres du Contrat de ville dans l'action publique locale. Dans ce contexte, **les porteurs de projets étaient suspectés d'instrumentaliser les crédits spécifiques selon une logique de « guichet »**. Il en résultait une inversion des rôles, la programmation s'opérant moins en fonction de la commande publique que de l'opportunisme financier des porteurs de projet.

Les Contrats urbains de cohésion sociale ont entendu changer la donne en invitant les partenaires locaux à préciser, pour chaque quartier et axe d'intervention du contrat, un projet thématique « *indiquant des priorités d'actions et des objectifs quantifiés à atteindre sur la base des indicateurs chiffrés du diagnostic* ». Ces priorités devaient servir « *de cahier des charges pour établir la programmation des actions* ». Qu'en est-il de la capacité effective des partenaires à sélectionner des opérateurs en fonction des priorités identifiées par les Cucs ? La description qui a été faite de l'instruction technique de dossiers, caractérisée par son émiettement et prenant le pas sur un dessein politique d'ensemble – l'intervention du politique se réduisant souvent à des choix d'opportunité – n'est pas très propice au pilotage stratégique de la programmation. D'autant moins que la pénurie des moyens financiers et la faible émergence de projets nouveaux limitent la palette de choix dont disposent les financeurs.

Néanmoins, on peut se demander si les innovations méthodologiques introduites ou encouragées par les Cucs – appels à projets, programmation pluriannuelle, indicateurs de performance – n'ont pas permis de redonner l'ascendant à la maîtrise d'ouvrage, ou du moins à rééquilibrer leurs relations avec les porteurs de projets. **Cette méthodologie privilégie la fonction instrumentale d'opérateurs dont on attend qu'ils contribuent de façon efficace et efficiente à la réalisation des objectifs du Cucs**. Les porteurs de projets ont toujours eu des caractéristiques hétérogènes dans la politique de la ville, selon les motifs du soutien que leur accorde cette politique : certains – qualifiés d'opérateurs – sont financés pour ce qu'ils *font*, dans une logique instrumentale, et d'autres pour ce qu'ils *sont*, dans une logique de reconnaissance des initiatives habitantes⁴⁷. Accorder la primauté aux premiers semble cohérent avec la volonté de les soumettre à un cahier des charges structuré en fonction d'objectifs de performance.

Malgré la généralisation d'instruments de pilotage visant à sélectionner des opérateurs sur la base des attentes de la maîtrise d'ouvrage (appels à projets), à stabiliser leurs interventions dans la durée (logique pluriannuelle), avec pour contrepartie une exigence sur la réalisation d'objectifs chiffrés (indicateurs de performance), **l'inversion des relations de pouvoir entre financeurs et opérateurs des Cucs apparaît encore très relative**. Nous allons voir que cette révolution espérée par les décideurs nationaux, et par une large partie des financeurs locaux, reste à un stade embryonnaire. Tout se passe comme si les trois années de vie des Cucs correspondaient à une phase de transition. Plutôt qu'une révolution marquant la

⁴⁶ Epstein R., Kirszbaum T. (2005), *op. cit.*

⁴⁷ Sur cette distinction, voir Div (1998), *Le bilan de la politique de la ville au XIème Plan*, février.

rupture avec le modèle ancien, **on assiste plutôt à la transformation progressive des modes opératoires témoignant d'une acculturation lente, mais inéluctable, des opérateurs – et des financeurs eux-mêmes – au nouveau paradigme « managérial » de la politique de la ville.**

La procédure d'appel à projets n'est pas appliquée de manière systématique dans tous les sites, et même quand elle effective, elle ne joue que très imparfaitement son rôle de clarification de la commande publique et de sélection des opérateurs les plus performants. Il faut dire que la logique de programmation pluriannuelle ne facilite pas le changement fréquent des opérateurs, au-delà de la première année qui a permis un renouvellement très partiel du volant d'opérateur des Cucs en comparaison des Contrats de ville. Aussi certains financeurs locaux semblent-ils attendre la prochaine vague de contractualisations avant de procéder à une remise à plat de la maîtrise d'oeuvre. Tel est l'un des enjeux du travail en cours sur les indicateurs censés les guider dans le choix des opérateurs. Mais nous verrons que l'avènement d'un pilotage par indicateurs soulève au moins autant de problèmes qu'il n'en résout.

Ce qui fait obstacle à l'affirmation d'une commande publique adressée aux opérateurs, ne tient pas seulement aux limites des instruments. Sans même parler des liens affinitaires entre certains financeurs et opérateurs (voir *supra* 2.4), qui sont aussi le fruit de relations de travail nouées au fil de l'histoire de la politique de la ville, la résistance au changement renvoie à des éléments de contexte sur lesquels cette politique paraît sans prise. La politique de la ville a toujours cherché à renforcer le maillage des quartiers par des structures de proximité qui se sont progressivement professionnalisées. Compte tenu de la raréfaction des financements de droit commun, la dépendance de ces structures aux crédits spécifiques n'en est que plus aigue. Le souvenir récent des émeutes de novembre 2005, consécutives à la contraction brutale des crédits spécifiques de l'État, alimente une prudence de bon aloi chez les financeurs qui sont bien conscients des limites pratiques de la « logique de performance ».

Reste un dernier obstacle, peut-être le plus décisif, celui de l'adhésion des financeurs au paradigme managérial. S'ils souhaitent dans leur grande majorité regagner des marges de manoeuvre vis-à-vis des opérateurs pour les mettre au service des objectifs définis dans les contrats, cette finalité entre en tension d'autres finalités la politique de la ville, auxquelles ils ne souhaitent pas forcément renoncer, qu'il s'agisse de la concertation « par le bas » avec les acteurs de la société civile, ou de la fonction d'expérimentation théoriquement dévolue à la politique de la ville.

3.1. DES APPELS À PROJETS PEU CONCURRENTIELS

Les trois sites étudiés correspondent à trois combinaisons distinctes entre programmation pluriannuelle et appels à projets : pluriannualité et appel à projets à Argenteuil, appel à projets sans pluriannualité à Dreux, pluriannualité sans appel à projets à Lormont. **Quelle que soit la configuration retenue, la perspective d'une mise en compétition des porteurs de projets au bénéfice des plus performants s'avère encore lointaine.** Là où les Cucs ont joué le jeu de la programmation pluriannuelle des projets, à Argenteuil et Lormont, les opérateurs déjà à l'œuvre sous le Contrat de ville ont plutôt été confortés.

UN EFFET DE « CLUB »

L'octroi de financements contractualisés sur une base pluriannuelle avec les gestionnaires locaux des programmes de l'État est un élément-clé des réformes de l'État découlant de la Lolf, lesquelles signent l'avènement d'un nouveau modèle de management public organisé autour du triptyque « choix, stabilité, cohérence »⁴⁸. C'est dans cet esprit que l'attribution d'enveloppes globales pluriannuelles contractualisées avait été préconisée par la mission sénatoriale sur la réforme de la politique de la ville, conduite en 2006 par Pierre André. L'idée était de « *redonner sens à une autonomie, qui n'est restée que formelle* », puis de réviser les moyens « *notamment sur la base de la réalisation des objectifs fixés* »⁴⁹.

Cette même logique est repérable dans la circulaire du 24 mai 2006 sur l'élaboration des Cucs. Les crédits spécifiques de l'État faisant désormais l'objet d'un engagement pluriannuel de l'Acsé, les partenaires locaux étaient invités à définir « *la plus grande part des actions* » dès la signature de la convention, afin de donner « *la visibilité financière indispensable aux acteurs de terrain, en particulier associatifs* ». S'ajoutait la possibilité de signer des conventions de financement pluriannuelles avec l'Acsé pour « *des actions structurantes menées par les acteurs de référence du territoire (centre social, association...)* ». Puis, la circulaire 15 septembre 2006 sur la géographie prioritaire des Cucs est venue préciser que la stabilisation de ces financements aurait « *pour contrepartie une exigence accrue en termes de professionnalisation des structures et d'évaluation des actions proposées* ». Aucun des acteurs rencontrés sur les trois sites n'a mentionné de telles conventions⁵⁰, mais deux sites ont mis en oeuvre une programmation pluriannuelle de fait.

Le Cucs d'Argenteuil avait prévu une programmation sur trois ans, « sous réserve de la réévaluation annuelle des budgets prévisionnels des opérations relevant de chacune des thématiques et sous réserve de l'annualité budgétaire de l'État et de la Ville ». Les fiches-actions présentées dans cette programmation identifiaient une partie des porteurs de projet engagés sur une base pluriannuelle, sans toutefois leur affecter de montants précis ; il y allait de la sécurité juridique des contrats face au possible revirement de l'État sur le montant de son enveloppe de crédits spécifiques, l'Acsé continuant de déléguer des enveloppes annuelles. Ces porteurs de projets avaient participé à l'élaboration du Cucs d'Argenteuil, dans le cadre de deux assises de la politique de la ville. La visée se voulait résolument stratégique avec différents temps de la réflexion permettant de préciser le diagnostic, de définir des priorités thématiques et territoriales, elles-mêmes traduites en objectifs, puis dans un programme d'actions très complet, assorti d'indicateurs de résultat. Leur contribution à ces travaux préalables a permis aux porteurs de projets de répondre à l'appel à projets, lancé en décembre 2006, en élaborant leurs actions à partir d'un cadre qu'ils avaient eux-mêmes contribué à construire.

⁴⁸ Trosa S. (2007), *Vers un management post-bureaucratique : la réforme de l'État, une réforme de la société*, L'Harmattan.

⁴⁹ André P. (2006), *Rapport d'information n° 49 (2006-2007) fait au nom de la mission commune d'information Banlieues*, 30 octobre.

⁵⁰ Un autre rapport sénatorial constatait, à l'issue de la première programmation des Cucs, que cette pratique était restée marginale : « *Le respect du principe d'annualité budgétaire ne peut expliquer à lui seul ces réticences dans la mesure où des contrats d'objectifs et de moyens sont mis en oeuvre dans d'autres secteurs d'intervention de l'État, relevait la Cour. La volonté de ne pas trop rigidifier les budgets d'intervention, l'absence de visibilité des services déconcentrés sur les crédits effectivement disponibles ou des difficultés de gestion financière constituent également des facteurs défavorables à la conclusion de tels contrats* ». Voir Dallier P. (2007), *Politique de la ville : une efficacité entravée*, op. cit. Par la suite, dans le cadre de la dynamique Espoir banlieues, il a été proposé aux associations dont le projet s'inscrit dans les priorités des Cucs, ou dont l'utilité sociale est manifeste, de bénéficier de la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs avec l'État. Un « pacte associatif » peut être également conclu, qui doit préciser les « droits » et les « devoirs » de chaque partenaire.

Il existait déjà une procédure d'appel à projets sous le Contrat de ville d'Argenteuil. Mais le Cucs allait permettre d'élargir ses destinataires. Un courrier a non seulement été adressé aux porteurs de projets habituels du Contrat de ville, mais aussi aux structures qui n'étaient pas financées jusqu'alors, mais qui avaient participé à la conception de la nouvelle stratégie locale. De sorte que la grande majorité des acteurs qui avaient joué le jeu en amont ont finalement été retenus au titre de la programmation pluriannuelle du Cucs. « *C'était le deal de départ* », précise un acteur municipal. Mais en dépit d'une large diffusion de ce premier appel à projets, les opérateurs du Contrat de ville se sont taillé la part du lion. Près des trois-quarts des actions figurant dans la programmation 2007 (48 sur 67) étaient déjà inscrites au Contrat de ville. Or, ces actions n'avaient pas été évaluées, réduisant de ce fait l'ampleur de la rupture. Comme le relate un acteur municipal, « *au moment de la première programmation du Cucs, on a ressenti le poids des liens privilégiés avec les porteurs de projets du Contrat de ville. On connaissait peu leurs actions, car il n'y avait pas eu d'évaluation. La première année du Cucs a donc comporté une part d'arbitraire. Avec l'élu, on disait oui ou non. En pratique, on a beaucoup reconduit les porteurs de projets du Contrat de ville* ». Un acteur de l'État ajoute : « *Les projets qu'on a financés au début du premier Contrat de ville sont proches de ce qu'on finance aujourd'hui. Le secteur associatif sait faire des choses, mais il ne se réinvente pas tous les jours* ».

Le passage au Cucs a donc élargi la gamme des porteurs de projets, mais une fois ficelée la programmation pluriannuelle, le jeu s'est immédiatement refermé. « *Ce sont toujours les mêmes* », indique le même interlocuteur. En effet, si 9 structures nouvelles ont déposé un dossier en 2007, ils n'étaient plus que 4 dans ce cas en 2008 et 5 en 2009, sur un total de 42 structures financées depuis 2007. S'ajoutent chaque année quelques structures manifestant un intérêt pour l'appel à projets du Cucs, mais que l'équipe Mous dissuade de déposer un dossier lorsqu'elle estime leur projet dépourvu de pertinence au regard des objectifs du Cucs. Les appel à projets en vue des programmations 2008 et 2009 n'ont d'ailleurs été diffusés qu'auprès du cercle des opérateurs habituels. « *On devrait peut-être mettre l'appel à projets en ligne sur le site Web de la ville*, suggère un acteur municipal. *On aura peut-être alors des choses innovantes* ». « *Les actions nouvelles, innovantes, c'est complètement raté !* », s'exclame un acteur de l'État. Les marges de manoeuvre sont de toute façon limitées en raison de la part prise par les fiches-actions programmées sur trois ans, qui représentent près des deux tiers des 87 actions financées depuis 2007.

La logique pluriannuelle est aujourd'hui l'objet d'interrogations du côté de la municipalité. La sécurisation des porteurs de projets est perçue positivement. Mais elle s'accompagne d'une forte inertie de la programmation qui leur paraît contradictoire avec la logique de l'appel à projets, fondée sur l'idée d'une compétition permettant de sélectionner les porteurs de projets les plus performants. Un acteur de la Mous souligne cette ambivalence : « *Le principal changement apporté par les Cucs est la pluriannualité. Cela a du bon, car ça pérennise les financements. Mais ça nous fige. On ne peut pas faire émerger de nouveaux projets. On aimerait pouvoir expérimenter, mais on n'a pas de porteurs de projets pour proposer de nouvelles choses. On s'est liés les mains avec la programmation pluriannuelle* ». L'élu de tutelle ajoute en ce sens : « *On est maintenant sur de la reconduction plus que sur une véritable innovation, car les contrats ont été prévus comme ça. Ils doivent conforter le travail des associations dans les quartiers. C'est un engagement sur trois ans. Mais c'est aussi la contrepartie négative de ce qu'on a voulu corriger : les renouvellements annuels qui fragilisent les associations et pèsent sur leur capacité à mener des projets sur la longue distance. Les choses sont devenues plus pérennes, mais il est très difficile de les corriger et de faire émerger de nouveaux projets* ».

À Dreux, le Cucs dresse une liste de structures intervenant sur le territoire, mais il n'a pas institué de programmation pluriannuelle. Il n'existait pas non plus de procédure d'appel à projets jusqu'à la programmation 2009. Dreux s'est rallié à cette formule à l'instigation d'une nouvelle directrice générale adjointe des Services qui voulait redonner de la transparence au processus de sélection des porteurs de projets. L'appel à projets lancé en décembre 2008 a néanmoins conservé un caractère assez fermé. La plupart des associations conviées à la réunion de lancement étaient déjà subventionnées en 2008 : « *Vu le montant de l'enveloppe, cela ne valait pas la peine de créer un appel d'air, explique un acteur municipal. On n'a pas voulu faire de déçus, ni créer des frustrations. Donc on a invité la quarantaine d'habitues et seulement une vingtaine sont venus* ». La municipalité comptait aussi sur les chefs de projet de quartier pour solliciter de nouvelles associations, mais aucune n'a manifesté d'intérêt.

Dans ce contexte, l'État regrette que « *les structures ne soient pas du tout mises en concurrence* » et que « *l'instruction exclusive du chef de projet municipal conduite à un taux élevé de reconduction des mêmes opérateurs* ». En effet, s'il se déclare favorable à la mise en compétition de prestataires, le maire de Dreux ne tient pas à voir l'État s'immiscer dans le choix municipaux : « *Je suis contre le principe de l'appel à projets conjoint, car il n'appartient pas à l'État de juger de l'opportunité de telle ou telle action prioritaire. Contractualiser ne veut pas dire donner à l'État un rôle de juge sur le fond des actions. Politiquement, c'est le local qui doit le déterminer* ». Ce qui n'est pas du goût de certains représentants de l'État : « *Avant tous les projets étaient des projets de la ville de Dreux qui donnait l'argent aux associations soutenues par elle. Il était presque impossible de faire passer un opérateur extérieur. Les services de l'État avaient peu à dire. Aujourd'hui, c'est presque pire car il n'y a pas de comité de pilotage avec les services de l'État* ».

On le voit, **malgré la procédure d'appel à projets qui permet théoriquement d'arbitrer entre une multiplicité d'offres de prestation émanant d'un large spectre d'opérateurs, les villes d'Argenteuil et de Dreux continuent d'œuvrer très majoritairement avec leurs « clients » habituels.** On dépeint pareillement, dans les deux villes, ces structures qui se comportent comme si le Cucs était un droit acquis, dont elles n'imaginent pas sortir une fois entrées :

« Les associations se reportent sur la politique de la ville et pensent qu'une fois qu'elles ont eu une subvention une année, elle y auront droit l'année suivante ». (service municipal, Dreux)

« La Mission locale n'a pas apprécié de voir ses dossiers rejetés alors qu'elle avait pris l'habitude d'être financée ». (service municipal, Dreux)

« Les grosses associations ont tellement peu de concurrence que c'est la facilité pour elles ». (service municipal, Dreux)

« La responsable de la Maison pour tous était d'accord sur le constat, mais n'en avait pas tiré les mêmes conclusions. Elle n'imaginait pas qu'elle ne serait plus financée par le Cucs ». (service municipal, Argenteuil)

« Quand elles sont sur leurs rails, elles ne peuvent plus être remises en cause. Elles sont institutionnalisées ». (sous-préfecture d'arrondissement, Argenteuil)

« Ça ressemble à un club privé ». (service municipal, Argenteuil)

Paradoxalement, **les appel à projets semblent avoir renforcé ces tendances monopolistiques**, dans les deux villes, en favorisant la captation des crédits du Cucs par des structures possédant un savoir faire éprouvé pour se positionner sur ce type de marchés :

« Les premiers arrivés sont les premiers servis. Ce sont toujours les mêmes. Ce n'est pas un hasard. Ils ont une expérience dans la quête de subvention, grâce à des professionnels qui s'en occupent ». (services municipal, Dreux)

« Les associations de droit des femmes ou de médiation familiale sollicitent systématiquement tous les Cucs du département, alors même que le Cucs n'est qu'une toute petite partie de leur public. C'est un détournement de la fonction du Cucs ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« Il n'y a que quelques associations qui se partagent le gâteau et qui sont structurées pour pouvoir remplir des dossiers administratifs ». (préfecture, Val d'Oise)

« Certaines structures sont mieux outillées pour monter des dossiers ». (service municipal, Argenteuil)

« On a nourri des associations avec des financements de la politique de la ville dont un certain nombre ont compris le système : on remplit un dossier en sachant mettre les choses qui cadrent avec les attentes des financeurs pour être retenu ». (élue, Argenteuil)

« On a des associations protéiformes qui proposent chaque fois de nouvelles actions nécessitant des crédits publics. Mais on se demande ce qu'elles font vraiment. Ces associations institutionnalisées frappent à toutes les portes et émargent sur tout ce qui se présente comme dispositif public ». (sous-préfecture d'arrondissement, Argenteuil)

Les associations professionnalisées qui, pour la plupart, assurent des missions de service public de fait, ne sont pas les seules à « se partager le gâteau » des Cucs. On repère aussi dans les programmations un nombre substantiel de services municipaux et autres services publics. Les structures de ce type représentent environ 40 % des opérateurs du Cucs de Dreux-Vernouillet, 36 % de celui d'Argenteuil et de 25 à 30 % de celui de Lormont. Sans même parler des élus municipaux dirigeants d'associations (voir *supra* 2.4.), **le jeu de la concurrence apparaît faussé par la présence d'institutions publiques, notamment les services municipaux, parties prenantes – directement ou non – du processus de sélection des offres**. L'État doit alors offrir une capacité de résistance qu'il n'est pas toujours simple à opposer aux villes :

« On essaie de faire en sorte que ne soient pas seulement retenus des projets des villes et d'être mis devant le fait accompli ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« On évite d'être les contributeurs obligés de structures publiques, mais elles nous le reprochent ». (sous-préfecture d'arrondissement, Dreux)

« Un service municipal de Vernouillet s'est défendu pendant la réunion, mais il n'a pas eu gain de cause ». (sous-préfecture d'arrondissement, Dreux)

« À Argenteuil, la ville émet essentiellement des réserves sur les projets associatifs, beaucoup moins sur les projets municipaux. À Bezons, ce sont surtout des actions de la mairie. C'est délicat pour nous de les critiquer ». (préfecture, Val d'Oise)

Comme on l'a déjà relevé, ces conflits d'intérêt placent l'élu responsable en charge du Cucs dans une position délicate. Par exemple à Argenteuil : *« Les autres élus déposent aussi des projets municipaux financés sur la part État, et donnent leur avis sur les associations, explique un technicien. Ils disent oui, non, ça fait doublon, etc. L'élue chargée de la politique de la ville tranche. Un de ses collègues était très mécontent que son action n'ait pas été retenue »*. L'élu responsable du Cucs confirme la difficulté, mais déclare faire prévaloir des objectifs stratégiques : *« Il y a un biais car on est nous-mêmes porteurs de projets avec les services municipaux. Ce n'est pas facile pour l'élu en charge de la politique de la ville, qui*

a une approche très transversale. Il ne faut pas qu'on soit juge et partie. Je ne me suis donc montrée aussi exigeante qu'avec les autres opérateurs, c'est-à-dire que les services municipaux doivent répondre à des objectifs définis par le contrat. Grâce aux thématiques définies en amont, on a essayé de partir des problématiques peu prises en compte par les associations ».

À Lormont, c'est la création, en 2001, d'une Direction générale de la politique de la ville qui semble avoir permis une clarification avec les services municipaux comme avec les associations, moins enclines par conséquent à suspecter un quelconque favoritisme : *« Le fait qu'on soit une direction et pas un service est important en termes d'affichage. C'est la même chose avec le fait qu'on ne soit pas nous-mêmes opérateur. On n'est pas juge et partie. On a le même regard sur les services municipaux et sur les associations. Si on était dans un service opérationnel, ça changerait la donne des relations. En pratique, on est plutôt juge de paix ».*

La ville de Lormont se démarque aussi des deux autres villes en refusant de se convertir à la méthode de l'appel à projets. Elle signe en effet des conventions de mutualisation en début d'année, avec la préfecture, avant même que la programmation soit validée par cette dernière. Ce mécanisme permet à la mairie de mandater 50% de l'enveloppe prévisionnelle aux opérateurs en attendant que la préfecture délègue son enveloppe à la ville. Comme à Argenteuil, la logique lormontaise est celle d'une pluriannualité de fait puisqu'il y a validation annuelle de la programmation du Cucs. Chaque année, la DGPV adresse de nouvelles fiches-actions aux opérateurs de l'année précédente et uniquement à ceux-là, sauf si elle a été démarchée par une nouvelle structure. Mais ce cas de figure est très rare. Pour la programmation 2009, un seul opérateur nouveau, le Plie, a été retenu pour une action auparavant menée par le service municipal de l'emploi. Le réseau d'opérateurs financé par le Cucs est ainsi caractérisé par une grande stabilité. Comme le précise le directeur de la politique de la ville, *« ce qui a changé avec le Cucs, c'est qu'on sait quasiment d'une année sur l'autre quel est le montant de notre enveloppe, puisqu'elle est constante sur trois années. Cela donne un horizon de certitude aux opérateurs. Mais ça ne favorise pas l'émergence de nouvelles actions puisque tout se joue la première année ».*

L'élaboration du Cucs de Lormont a été participative, comme à Argenteuil. Une première trame du projet a été écrite par la DGPV en 2006, avant d'être soumise aux porteurs de projets dans le cadre d'ateliers thématiques. Là aussi, la visée se voulait stratégique car ces ateliers ont servi à décliner les objectifs généraux du contrat en objectifs opérationnels, puis en moyens d'action. Contrairement aux acteurs d'Argenteuil, ceux de Lormont assument la continuité du travail avec les mêmes opérateurs : *« C'est le fruit de l'histoire de la politique de la ville. Il y a eu, depuis les années 80, un gros travail partenarial dans une ville qui est petite. Il est normal de retrouver les mêmes structures ».* Le même interlocuteur ne cache pas son hostilité au principe concurrentiel qui lui paraît antinomique... d'une maîtrise des opérateurs : *« La concurrence risque d'amener des mercenaires qui viendraient chercher de l'argent et sur lesquels on aurait pas forcément prise ».* Des opérateurs extérieurs sont financés, mais ils émargent sur une seconde programmation dite « d'agglomération » que la municipalité finance très peu, même si cherche aujourd'hui à cadrer les critères servant à leur sélection pour que leurs actions s'insèrent mieux dans le projet de territoire. Ces opérateurs intercommunaux ne s'inscrivent pas davantage dans la logique concurrentielle des appels projets de l'État. Au contraire, reconnaît un acteur local, *« ils traitaient directement avec l'État de façon clientéliste, et on les oblige maintenant à venir voir les chefs de projet ».*

PERSISTANCE DE LA LOGIQUE DE GUICHET

Les financeurs justifient leur volonté de restaurer la commande publique par la nécessité d'une conduite plus stratégique de la politique de la ville qui articulerait étroitement la mise en évidence des besoins et l'offre des prestataires. Dans deux des trois sites étudiés, et malgré la volonté affichée des financeurs, **le Cucs est encore très loin de soumettre les opérateurs à cette logique purement instrumentale**, soit que le raisonnement stratégique fasse défaut (Dreux), soit que la maîtrise d'ouvrage peine à renouveler le stock d'opérateurs et de projets finançables (Argenteuil). Comme souvent, la ville de **Lormont se différencie en jouant la carte de la performance dans un registre de coopération plutôt que de compétition**, cela dans le contexte d'une petite ville qui bénéficie des ressources de l'agglomération – un héritage du Contrat de ville.

La volonté de restaurer la commande publique est affichée par le maire de **Dreux**, déclarant qu'« *il doit y avoir mise en compétition des opérateurs* ». Pour l'heure, « *on est dans la logique inverse, regrette un service instructeur. On a des associations qui proposent des projets parce qu'il y a des financements. Ce serait mieux si la collectivité fixait des axes d'intervention* ». « *Pour l'instant, le Cucs est un guichet pour les associations* », confirme un autre. « *Parmi mes critères de sélection des projets, il y a la pertinence du projet par au diagnostic, insiste un acteur de l'État. Or, le Cucs est un gros guichet, pas forcément pertinent. Il y a beaucoup d'argent, mais est-on sûr que ça va là où il y a des besoins ?* » L'analyse des services municipaux n'est guère différente : « *La plus-value sur un territoire suppose d'avoir connaissance des enjeux et des priorités du Cucs. Or, les associations n'ont pas de capacité à se distancer de la réalité qu'elles connaissent pour agir dessus. Il y a un projet de territoire et il faut faire émerger de nouveaux opérateurs, sortir des habituels* ».

La stratégie pour faire émerger de nouveaux opérateurs consiste, pour l'essentiel, en un « pilotage par axes », lui-même rabattu sur la modulation annuelle des enveloppes financières affectées aux six axes thématiques du Cucs. À cet égard, l'absence de programmation pluriannuelle confère plus de latitude à la maîtrise d'ouvrage. Chaque année, le sous-préfet et le maire de Dreux procèdent donc à une répartition *a priori* de l'enveloppe déléguée, c'est-à-dire avant même d'avoir connaissance des projets. La sous-préfecture, qui porte cette méthode, souhaite ainsi éviter de se trouver captive de l'offre. « *On a le souci de l'impact et la détermination de sous-enveloppes par axe fait partie de cette manière de faire* », assure la sous-préfecture. Mais **le pilotage par axes vise au moins autant à intégrer les priorités annuelles définies par l'Acsé à la programmation locale qu'à faire de cette programmation un instrument d'ajustement aux problématiques du territoire**. Conçu comme une simple clé de répartition financière, le pilotage par axes ne repose sur aucune analyse approfondie des besoins du territoire et des ressources potentiellement mobilisables pour y répondre. « *Le diagnostic n'est pas à jour* », reconnaît la municipalité. « *On devrait faire savoir aux associations quand leur projet n'est pas cohérent par rapport au diagnostic fait sur le quartier, avance un autre acteur municipal. En fait, ça n'arrive jamais. On les aide seulement à reformuler le projet en montrant qu'ils ne sont pas dans le bon axe du Cucs* ».

Tel qu'il est mis en oeuvre à Dreux, **le raisonnement par axe thématique sert finalement d'habillage formel** à une programmation qui rabat l'enjeu de la cohérence de l'offre de projets sur une simple question d'équilibres financiers inter-axes. « *On prend la question à l'envers et on essaie de faire rentrer les projets dans les axes* », regrette un service instructeur. La question essentielle, pour les porteurs de projets, devient en effet celle de savoir s'ils se trouvent sur le « bon axe ». Car se tromper d'axe les expose à une disqualification, alors même que le projet peut être pertinent. « *Le problème de beaucoup*

d'associations est qu'elles ne sont pas sur le bon axe, observe l'élue responsable du Cucs. Si on les jugeait indépendamment des axes, elles auraient leur pertinence. J'ai demandé à ce que certaines associations puissent changer d'axe après avoir déposé leur dossier. Mais on m'a répondu non ».

Certains porteurs de projets se montrent plus performants que d'autres... pour se conformer aux demandes de justifications du dossier de subvention, mais sans chercher à infléchir le contenu de leur action. « *Des associations déposent un dossier sur l'axe 5 et disent qu'elles font de la prévention de la délinquance, mais c'est du blabla, déplore un service instructeur. C'est un discours pour le dossier* ». Du point de vue des financeurs, le pilotage par axe est surtout une méthode efficace pour éliminer des projets qui se présentent trop nombreux sur un axe donné. « *Des projets ont été refusés sur les axes 5 et 6, car on a plus de demandes que de crédits* », explique un service instructeur. La compensation entre axes excédentaires et déficitaires n'empêche pas certaines thématiques de rester structurellement sur- ou sous-demandées, comme l'explique un acteur municipal : « *Beaucoup d'associations déposent un dossier sur l'axe 6 qui est transversal. Elles sont concentrées sur les thèmes de la famille, de l'animation... Du coup, il y a des thématiques du Cucs où l'on a peu de porteurs de projets. Par exemple sur l'axe Habitat et cadre de vie qui est pourtant prioritaire. Seuls cinq dossiers ont été déposés à l'échelle des deux villes et trois ont été retenus. Autre exemple : il n'y a presque rien en matière d'éducation en dehors du PRE. Donc on a peu de choix entre les opérateurs et il n'y a pas assez de projets pour couvrir l'ensemble des axes* ».

L'un des difficultés du Cucs de Dreux réside dans l'explicitation insuffisante des attentes de la maîtrise d'ouvrage. Les priorités annuelles sont définies de façon relativement confidentielle entre le sous-préfet et le maire, puis simplement présentées aux porteurs de projets à l'occasion de la réunion de lancement de l'appel à projets. Non seulement la priorisation thématique ne relève pas d'une démarche partagée avec les porteurs de projets, mais l'appel à projets lui-même n'explicité pas les attentes de la maîtrise d'ouvrage : « *On ne dit rien dans les appels à projets, on ne clarifie pas la population qu'on veut cibler, ni le type de projets qu'on veut privilégier, regrette un service instructeur. On n'explique pas ce qu'est un Cucs, quelle est sa plus-value. La mairie en est consciente et ça va sans doute évoluer* ». Un autre appelle de ses vœux une démarche plus stratégique : « *J'ai suggéré à la préfecture et à la ville de travailler beaucoup plus en amont du dépôt du dossier pour développer des projets qui répondent vraiment aux besoins des populations et des territoires. Mais on ne fait pas de diagnostic préalable des besoins du territoire, faute de temps et faute d'argent* ».

Liée par des engagements pluriannuels, la programmation du Cucs d'**Argenteuil** n'autorise pas la même labilité qu'à Dreux. L'enveloppe des crédits fongibles ne fait pas l'objet d'un pré-découpage annuel par axe. **Tout s'est joué la première année**, lorsque la maîtrise d'ouvrage a formalisé 41 « pistes d'action » couvrant l'ensemble des champs thématiques. Comme les structures locales avaient contribué à la définition de ces pistes d'action, il leur était aisé pour elles de proposer les projets correspondants. De fait, une prime a été donnée aux structures qui avaient participé à l'énonciation de la stratégie locale. L'équipe Mous a néanmoins cherché à favoriser des projets répondant aux pistes d'action les moins étoffées. Mais la logique pluriannuelle a vite réduit les marges de manoeuvre de la maîtrise d'ouvrage, les montants de chaque axe étant calculés sur la base de l'année précédente, comme l'explique cet acteur préfectoral : « *L'enveloppe Cucs concerne les 5 thématiques pérennes. On détermine en début d'année des pourcentages par axe en se base sur l'année N-1 qui ne bouge pas beaucoup. On fait remonter l'information à l'Acsé et on rectifie plus tard dans l'année, une fois que les financements ont été effectivement attribués. La base du Cucs est donc toujours un peu la même. Les crédits Cucs sont*

fongibles, mais on ne change pas beaucoup la proportion entre les axes. On ne va pas remettre en question tout ce qui a été établi il y a trois ans ». Pour les acteurs préfectoraux, ce système est pernicieux car il contribue à **maintenir dans la programmation des actions qui ne cadrent plus forcément avec les besoins** :

« La politique a dévié vers la logique de guichet. C'est ainsi qu'on en est arrivé à dire que ça n'allait plus, qu'il y a des objectifs et des axes à définir et qu'il faut choisir les projets en conséquence. En pratique, on maintient de toute évidence des actions qui ne répondent pas aux objectifs. »

« Les orientations du Cucs sont aujourd'hui en partie à côté de la plaque. Mais il y a une telle force d'inertie... On continue de financer des choses que ne sont pas la première priorité ».

« L'Acsé demande de prendre en compte de ses priorités thématiques. Mais les projets ne sont pas forcément faciles à mettre en place ».

« On dit aux chefs de projet qu'on souhaite rééquilibrer les axes, mais ensuite on fait avec, car les communes ont du mal à sortir des projets nouveaux. Et puis il y a des actions qu'on ne peut pas arrêter comme ça, même si c'est du foot pour les gamins et que ce n'est pas la priorité ».

Comme à Dreux, l'essentiel du travail de programmation consiste finalement à faire entrer les projets existants dans les axes thématiques, au risque de faire primer l'offre existante sur les priorités de la commande publique : « Quand il y a de nouveaux besoins, par exemple sur la politique jeunesse en Zus, comment fait-on pour initier de nouvelles actions ?, s'interroge l'élue d'Argenteuil en charge du Cucs. Il faut construire à partir d'un diagnostic, mais on fait les choses à l'envers. On a des thématiques et on voit si les projets correspondent grosso modo aux axes retenus ». Le travail de mise en adéquation de l'offre par rapport aux besoins avait connu un certain succès dans la phase d'élaboration du Cucs. Mais cette dynamique « remontante » a tourné court une fois la première programmation pluriannuelle arrêtée. « Rapidement, on ne s'est plus souvenu des engagements de départ, souligne un acteur préfectoral. On voulait de partir du terrain, dans une définition très locale des axes stratégiques. Mais on a oublié tout ça au bout d'un an ». **L'un des obstacles tient à la faible capacité de la Mous à animer dans la durée le collectif de porteurs de projets qui avait été mobilisé dans la phase initiale.** Un acteur la Mous le concède : « On n'est plus vraiment partenaires des porteurs de projets ».

C'est cette démarche à la fois collective et continue de construction de la programmation qui différencie Lormont des autres sites. Comme à Argenteuil, le caractère pluriannuel de la programmation n'autorise pas de grands coups d'accordéon. Là aussi, les montants financiers alloués aux différents axes et projets du contrat sont déterminés par rapport à l'année précédente, avec une marge de fluctuation assez minime (de l'ordre de 10%). Certains axes restent moins travaillés que d'autres. Mais pour trouver l'offre de projets correspondante, la direction de la politique de la ville récuse clairement la procédure de l'appel à projets : « Faut-il entrer dans une logique de compétition, de concurrence ? N'a-t-on pas plutôt intérêt à conforter les réseaux locaux déjà existants ? On a une palette d'intervenants assez riche. On doit pouvoir trouver des réponses avec les opérateurs existants, sachant qu'ils ne sont pas tous à Lormont, car ils interviennent aussi au niveau de l'agglomération. Ce qui est important, c'est que les gens fassent l'effort de resituer leur action par rapport au projet de territoire, c'est-à-dire qu'il n'y ait pas de doublons, que l'on réponde à de vrais besoins et qu'ils estiment avoir un impact par rapport aux objectifs du Cucs ».

Outre l'appui d'opérateurs de l'agglomération financés notamment par la préfecture, **la municipalité de Lormont privilégie la coopération avec et entre porteurs de projets davantage que leur compétition**. Ce modèle coopératif repose en particulier sur les ateliers thématiques animés par la direction de la politique de la ville. Ce qui n'exclut pas le recours à de nouvelles techniques de management, comme l'« arbre à problèmes », proposé par un cabinet de consultants. Le chef de projet se félicite de son appropriation par les porteurs de projets : *« Grâce à l'arbre à problèmes, on voit par exemple que l'un des freins à l'emploi est la mobilité, qui renvoie elle-même aux deux questions du permis de conduire et des transports en commun, et ainsi de suite. Les opérateurs ont pensé que c'était du temps perdu, mais ils s'en sont finalement saisi. Ça nous aide aussi à éviter les doublons et incite les structures à travailler en complémentarité »*. C'est ce type de démarche qui fait dire à l'État que *« la préoccupation de Lormont est d'adapter la programmation aux problématiques de terrain, en référence au diagnostic. Il y a une vraie cohérence entre les projets et les orientations du Cucs. C'est une démarche stratégique »*.

3.2. LES VICISSITUDES DU PILOTAGE PAR INDICATEURS

Quelle que soit leur méthode de sélection des projets, les financeurs des trois sites étudiés attachent la plus haute importance à la mesure des performances des opérateurs. C'est d'ailleurs une contrepartie explicite de la sécurisation des financements apportée par la logique pluriannuelle. Ayant promu la Lof, **l'État apparaît clairement, sur les trois sites, comme l'initiateur et la force d'entraînement de cette nouvelle logique qui voudrait conditionner tout financement public à une mesure d'impact**. L'application de ce principe à la politique de la ville paraît d'autant plus légitime aux acteurs de l'État que cette politique a fait l'objectif d'une critique en règle, au début des années 2000, liée à son présumé déficit d'impact :

« La Lof est la toile de fond. C'est cette motivation qui fait qu'on établit la liste des projets qu'on ne retient pas ». (sous-préfecture d'arrondissement, Dreux)

« La culture de la Lof a un impact sur la conception des outils d'évaluation ». (sous-préfecture d'arrondissement, Argenteuil)

« Le Préfet délégué à l'égalité des chances insiste énormément sur cet aspect. Il y est très attaché. C'est une culture nouvelle, on s'y plie de plus en plus. Jusque-là on était pas trop regardants. On le devient, car on cherche l'impact et les villes nous suivent ». (préfecture, Val d'Oise)

« On a des instructions qui viennent du national et qu'on essaie d'adapter au plan local. Le nouveau discours par rapport aux villes consiste à dire : attention, on doit se recentrer sur les actions qui ont un impact mesurable. On l'a surtout dit en 2007. Aujourd'hui, on le redit dans les réunions officielles avec la révision de la géographie prioritaire. Les villes sont conscientes que la politique de la ville a souffert d'un manque de lisibilité. On s'est fait allumer par tout le monde, la Cour des Comptes, etc. » (préfecture, Gironde)

Les villes s'alignent en effet sur le mouvement, sans contester, bien au contraire, le principe d'une utilisation efficiente des deniers publics :

« Qu'on exerce un contrôle a posteriori pour vérifier le bon usage de l'argent, je suis d'accord ». (maire, Dreux)

« On arrive au terme du contrat et c'est normal de rendre des comptes. Je suis pour l'évaluation. L'argent public est compté. On ne peut pas dépenser impunément ou à fonds perdus. Il faut un retour sur investissement. C'est une saine exigence. Pour moi l'important est la bonne utilisation de l'argent public et d'avoir des résultats tangibles sur le terrain ». (élue, Argenteuil)

« L'esprit de la Lolf va dans le bon sens, celui de la bonne utilisation des fonds publics. Il est normal de savoir à quoi sert cet argent, de rendre des comptes. Le Cucs engage la responsabilité du maire. Ça me rend légitime à demander des comptes aux associations. » (service municipal, Lormont)

S'il subsiste encore, au sein des préfectures et des administrations départementales, quelques acteurs pionniers des années 80 et, plus nombreux, d'autres qui avaient participé à l'épopée des années 90, nombreux sont les agents porteurs de cette histoire à avoir quitté leurs fonctions, pour se voir peu à peu remplacer par une génération **de jeunes fonctionnaires davantage en phase avec le cours nouveau de la politique de la ville**. Cette nouvelle génération n'a pas construit son identité professionnelle, comme les anciens, sur les principes « transformationnels » qui entendaient faire de la politique de la ville une force motrice de la réforme des autres politiques publiques (même si la pratique a été tout autre avec des Contrats de ville qui s'apparentaient pour l'essentiel à des guichets pour les structures par-municipales et associatives). Rompue aux nouvelles exigences du management des politiques publiques, la nouvelle génération des techniciens Cucs semble avoir intégré, davantage que l'ancienne, l'idée selon laquelle la politique de la ville doit maintenant se réformer *elle-même* pour démontrer son efficacité et son impact.

S'ils louent le principe d'une rationalisation des dépenses publiques, les acteurs de toutes origines institutionnelles confondues n'ignorent pas les difficultés que soulève la mesure pratique des performances. Les indicateurs chiffrés sont au cœur des dispositifs existants ou, plus souvent, en phase de construction. Mais alors que les indicateurs ont vocation à saisir au plus près l'impact des actions financées par les Cucs, ils agissent paradoxalement en filtres déformants de la réalité. Horizon inéluctable de la politique de la ville pour les uns, exercice obligé mais dénué de sens pour les autres, **la culture de la performance est encore loin d'être entrée dans sa maturité**.

QUAND LES INDICATEURS DE PERFORMANCE BROUILLENT LE REGARD DES FINANCEURS

L'intérêt pour les indicateurs augmente en proportion inverse de la proximité du terrain. Pour les acteurs les moins ancrés dans les territoires, les indicateurs correspondent sans doute à l'espoir d'une meilleure appréhension de ce que finance et produit la politique de la ville. C'est en effet chez les techniciens intervenant à l'échelle départementale, que l'adhésion à cette nouvelle méthodologie de l'action publique est la plus nette :

« L'évaluation et les indicateurs, il en faut. Il faut mesurer si ça sert à quelque chose ». (service de l'État, Val d'Oise)

« Les indicateurs sont très intéressants. C'est novateur. On doit s'appuyer là-dessus. On se rend mieux compte de la qualité des actions ». (préfecture, Val d'Oise)

« On veut juste savoir à quoi ça a servi ». (préfecture, Gironde)

« L'hypothèse est que les indicateurs permettent d'orienter la stratégie ». (préfecture, Gironde)

« Les indicateurs sont importants ». (conseil général, Eure-et-Loir)

« Qui dit évaluation dit indicateurs ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« C'est une façon de répondre aux priorités, mais aussi de penser les actions, à l'inverse d'une logique de guichet. C'est rechercher l'adaptation des actions aux besoins ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

Pièces maîtresses du pilotage stratégique des Cucs, les indicateurs sont encore inégalement développés d'un site à l'autre. **La dynamique a été très forte au moment de l'élaboration du Cucs d'Argenteuil.** Les indicateurs n'étaient pas inexistantes dans le Contrat de ville, mais ils n'allaient guère au-delà du dénombrement des participants aux activités. Avec le Cucs, les indicateurs ont été conçus pour la première fois en même temps que le programme. « *Ça a été un énorme boulot* », rappelle un technicien municipal. Et une nouveauté pour tous car « *personne n'était au fait de la notion d'indicateurs* », souligne un agent de l'État. Pour y remédier et avancer vers la constitution d'un référentiel commun pour les opérateurs, l'élaboration du Cucs d'Argenteuil a été l'occasion de repréciser le cadre théorique de l'évaluation. Le document du Cucs a également prévu une organisation (pilotage et animation) et annoncé les étapes de la démarche évaluative à conduire, du diagnostic jusqu'à la définition des indicateurs. Certaines de ces étapes avaient déjà été engagées avant la signature du Cucs, au cours d'assises de la politique de la ville qui avaient débouché sur la validation collective de cinq indicateurs : nombre d'actions réalisées par rapport au nombre d'actions programmées, nombre d'actions ayant atteint ses propres objectifs, nombre de personnes touchées par rapport au nombre de personnes ciblées, nombre moyen de partenaires autres que financiers associés aux projets, répartition des actions par territoire prioritaire. Depuis lors, une instance d'évaluation du Cucs, interne à la ville mais associant un représentant de l'État, produit un rapport annuel en forme de bilan global et de bilans de chaque axe thématique de la programmation.

En pratique, l'exercice « évaluatif » revient à synthétiser les indicateurs fournis par les opérateurs dans les registres de l'effectivité (c'est-à-dire des réalisations), de l'efficacité (le degré d'atteinte des objectifs) et de l'efficience (l'adéquation des moyens financiers avec les résultats). Les acteurs souhaitent aujourd'hui engager le second niveau de l'évaluation, celui du contrat considéré dans sa globalité, sans attendre l'échéance de six ans initialement envisagée. Bien que loués par tous les partenaires, **les efforts de la municipalité d'Argenteuil semblent encore insuffisants pour aboutir à une véritable mesure d'impact des actions financées.** « *On a les meilleurs outils du département, se félicite la sous-préfecture. Mais on est au niveau des outils et pas encore des résultats* ». « *Les indicateurs définis dans le Cucs sont très perfectible. L'objectif est d'améliorer les indicateurs qui figurent dans les bilans, d'être plus précis sur la définition et la pertinence des indicateurs. Certains indicateurs sont à l'évidence non pertinents* ».

Tout en ayant poussé moins loin la réflexion sur « l'évaluation » dans la phase d'élaboration du Cucs, la ville de **Lormont** s'est conformée aux préconisations nationales en incorporant, comme à Argenteuil, des indicateurs de résultats et de moyens dans la programmation pluriannuelle. Mais ce travail a été quelque peu oublié dans la phase de mise en œuvre, où d'autres indicateurs – exclusivement centrés, cette fois, sur les réalisations et non sur les impacts – ont été élaborés. La démarche a été relancée à l'issue d'un atelier collectif tenu en janvier 2008. Il en est sorti une nouvelle « fiche-bilan » intégrant les notions d'efficience et d'efficacité. Il s'agit aujourd'hui d'évaluer le Cucs à mi-parcours, toujours dans une démarche collective avec les opérateurs. C'est dans ce contexte que **la direction générale de la Politique de la ville se mobilise et mobilise les acteurs du territoire en leur laissant entendre que les soutiens financiers des partenaires seront conditionnés par cette « évaluation » :**

« Comme vous le savez, 2009 sera l'année d'évaluation à mi-parcours du Cucs, qui sera par ailleurs accompagnée d'une révision de ce que l'on appelle la géographie prioritaire, c'est-à-dire des zones devant être plus particulièrement soutenues. Les enjeux sont donc importants pour la

ville et tous ses partenaires, car de l'efficacité de nos interventions durant les années 2007 / 2009 et de l'évaluation que nous serons amenés à produire dépendra sans aucun doute le soutien des institutions »⁵¹

L'ambition de cette démarche d'évaluation rétrospective reste néanmoins limitée. **La direction de la politique de la ville doute qu'il soit possible de mesurer finement la réalisation des objectifs initiaux du contrat**, faute d'avoir constitué un référentiel et collecté des données au fil de sa mise en œuvre. Cette dimension de l'évaluation est en fait renvoyée à la prochaine contractualisation. La mission Ville de la préfecture et le délégué du préfet s'y emploient avec l'aide d'un cabinet de consultants.

Par rapport à Lormont et Argenteuil, **la mesure des performances est pour ainsi dire au point mort à Dreux**. La dynamique se situe plutôt du côté de la préfecture de département qui anime un groupe de travail sur l'évaluation des Cucs. Cette démarche prolonge le travail d'un cabinet d'études, dont chacun s'accorde à dire qu'il s'est conclu par un fiasco tant les indicateurs proposés étaient foisonnants, mais pour tout dire inexploitable :

« Il y avait pléthore d'indicateurs, mais c'était impossible à mettre en œuvre. On a renoncé ». (élue, Dreux)

« Un cabinet de consultants a produit des indicateurs qui n'ont servi à rien. Ils en avaient proposé une centaine alors qu'il nous en faudrait trois ou quatre ! Ils ont voulu réinventer l'eau tiède... ». (sous-préfecture d'arrondissement, Dreux)

« Il faut faire attention à ce qu'il n'y ait pas trop d'indicateurs, sinon les porteurs de projets ne font que du travail administratif. On ne doit pas avoir besoin d'être polytechnicien pour comprendre les indicateurs ! » (service de l'État, Eure-et-Loir)

« Je n'ai pas été emballée par le cabinet qui a fait quelque chose de très compliqué en proposant trois niveaux d'indicateurs dans le même indicateur. On n'en a pas tenu compte pour l'évaluation du Cucs ». (conseil général, Eure-et-Loir)

La difficulté des acteurs à se repérer dans le maquis des indicateurs n'est pas propre à Dreux :

« On a un gros souci sur l'évaluation ». (sous-préfecture d'arrondissement, Argenteuil)

« On a énormément de mal à travailler la question des indicateurs ». (préfecture, Val d'Oise)

« Il y a encore beaucoup de confusion sur les types d'indicateurs – de réalisation et de résultats – pour les porteurs de projets comme pour nous ». (service municipal, Argenteuil)

« Il ne s'agit pas forcément de statistiques, on n'en est pas encore à des objectifs chiffrés ». (préfecture, Gironde)

« L'Acisé a des statistiques à produire pour satisfaire aux indicateurs de performance de la Lolf, dont les gens de l'Acisé disent eux-mêmes qu'ils ne sont pas renseignables ! » (service municipal, Lormont)

Sans doute parce qu'ils sont davantage imprégnés par la logique « Lolf », et qu'ils doivent rendre des comptes à l'Acisé, les agents locaux de l'État se montrent les plus préoccupés par la mesure d'impact des actions sur leurs bénéficiaires, laquelle ne saurait à leurs yeux se limiter au comptage des participants comme dans les bilans d'action classiques :

« On ne va pas se fixer sur le nombre de personnes qui font tel parcours, mais sur le fait de savoir si une action permet à des gens de faire des parcours ». (préfecture, Gironde)

⁵¹ Note à l'attention des porteurs d'actions dans le cadre des crédits Acisé/ Cucs de Lormont, 14 mai 2009.

« Pour l'action culturelle, on veut regarder les effets sur le comportement des enfants » (préfecture, Val d'Oise)

« Dans tous les financements qu'on accorde, on demande d'évaluer. On va jusqu'à demander aux bénéficiaires l'impact sur leur vie personnelle ». (Caf, Eure-et-Loir)

« Si je ne reçois que le nombre de bénéficiaires, ce n'est pas suffisant. Pour une action de jobs d'été, j'attends que les opérateurs puissent dire le pourcentage de ceux qui vont pouvoir faire des études avec l'argent de poche reçu ». (préfecture, Eure-et-Loir)

« On est plus sur des bilans qui comptent les gamins que sur de l'évaluation. On se contente du nombre de participants. Ça ne me convient pas ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« On commence par des indicateurs de réalisations, par exemple le nombre de personnes qui fréquentent l'activité. Mais notre finalité, c'est l'impact. Or, au bout de trois ans de Cucs, c'est pas terrible ». (préfecture, Val d'Oise)

Il y a loin entre l'ambition affichée par les financeurs – notamment étatiques – et la réalité de pratiques évaluatives, confrontées à une impasse méthodologique s'il s'agit de lire les impacts propres d'une action au travers d'indicateurs chiffrés :

« S'il y a un impact en termes de changement d'attitude des bénéficiaires, ce n'est pas chiffrable ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« On n'arrivera pas à avoir une évaluation aussi fine des impacts. Les évaluations se voient dans le temps et pas de façon ponctuelle ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« Ce n'est pas évident de voir l'impact sur les conditions de vie des habitants ». (conseil général, Eure-et-Loir)

« Est-ce que le taux de fréquentation d'une activité culturelle est un bon indicateur ? En quoi est-ce que ça nous renseigne sur l'impact ? » (élue, Argenteuil)

« Quand c'est trop difficile à évaluer, on demande aux porteurs de projets de nous proposer des indicateurs permettant une mesure a minima, par exemple du nombre de participants. On doit s'en contenter si on ne peut pas mesurer autre chose ». (service municipal, Val d'Oise)

« On pousse jusqu'au bout la logique de l'évaluation, mais on atteint la limite. Par exemple, sur le changement de comportement des jeunes dans la cité. Si on répond qu'il y a moins de boîtes aux lettres détruites après un chantier, c'est bien, mais quel est l'impact de l'action ? » (service de l'État, Val d'Oise)

« Bezons et Montigny mettent en place l'équivalent de Paris Plage. Ils mettent en avant la prévention de la délinquance, mais ils n'ont aucun indicateur. Ils n'ont pas tort. Mais on a du mal à savoir si l'objectif affiché est là pour nous faire plaisir ou procède d'une vraie réflexion stratégique sur la fonction de la politique de la ville ». (préfecture, Val d'Oise)

Toute une dimension du travail des opérateurs paraît en fait insaisissable sur la base des indicateurs existants :

« Il y a des choses qu'on peut mesurer et d'autres non ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« Oui, nous avons la préoccupation des résultats, mais nous avons du mal à quantifier les résultats » (sous-préfecture d'arrondissement)

« Il n'est pas toujours simple de choisir les indicateurs pertinents et certaines actions ne sont pas faciles à mesurer ». (élue, Argenteuil)

« Il y a des actions structurellement plus difficiles à évaluer ». (service municipal, Lormont)

« Il faut rendre l'évaluation accessible aux porteurs de projets. On leur demande d'évaluer des choses impossibles sur la prévention des conduites addictives ou de la délinquance ». (service de l'État, Val d'Oise)

Aussi une partie des acteurs relativisent-ils l'intérêt des indicateurs de performance, dont ils ne voient pas forcément la finalité au-delà des exigences nationales de reporting :

« Le débat sur les indicateurs me trouble. C'est bien d'avoir des indicateurs, mais ça ne doit pas être l'alpha et l'oméga de la politique de la ville ». (élue, Argenteuil)

« On aimerait bien savoir à quoi servent tous ces chiffres ! » (service de l'État, Gironde)

« C'est quoi le but final de tout ça ? Si c'est améliorer des quartiers, ça passe par d'autres choses. Et une fois qu'on a l'évaluation, qu'en fait-on ? Qu'est-ce que l'Acse va pouvoir dire de tout ça ? Est-ce que ça permettra de dire qu'on continue ou pas avec la politique de la ville ? J'ai de gros doutes. J'ai une espèce d'overdose des indicateurs. Pendant ce temps, on n'est pas sur le terrain. C'est la même chose pour les opérateurs. Trop d'évaluation tue l'évaluation ! » (service de l'État, Val d'Oise)

D'où l'éloge par certains interlocuteurs d'une appréciation qualitative, voire subjective, des projets :

« Derrière le quantitatif, on veut une vision qualitative. Le dossier Cosa est trop quantitatif. C'est pourquoi on l'a refait en y développant les aspects qualitatifs ». (préfecture, Eure-et-Loir)

« On ne doit pas être dans une la culture hégémonique du résultat. Il faut du quantifiable, mais aussi du subjectif. L'un ne va pas sans l'autre. Je veux que tout porteur de projet soit capable de mettre des mots sur ce qu'il observe. Si l'on ne sait pas mesurer, mais observer autre chose, c'est déjà bien ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« On demande un bilan pour le 15 décembre sous forme d'une fiche-annexe qui récapitule les objectifs de l'action, les indicateurs de moyens, les résultats attendus et observés. Depuis 2008, il s'agit d'une fiche commune à l'ensemble des quatre villes du GPV. L'avantage est de permettre la construction d'une base de données permettant de sortir des tableaux en forme de camembert. L'inconvénient est le côté statistique, un peu verrouillé de ce document qui laisse peu de place pour du texte et des analyses qualitatives ». (service municipal, Lormont)

« Il y a ce qui est mesurable, par exemple en termes de niveaux scolaires. On peut regarder s'il y a moins de gosses qu'il y a dix ans en dessous de la moyenne. Et il y a ce qui n'est pas mesurable, par exemple l'action des associations qui remplissent une fonction plus subjective. Je ne peux pas mesurer leur impact simplement en comptant le nombre de gens qui fréquentent l'association. Il y a une appréciation subjective à avoir. Je pense à une association dont on est incapable de mesurer l'impact par des chiffres. Mais je sais que c'est très utile pour les femmes issues de l'immigration qui se rencontrent autour de la cuisine, apprennent le Français, etc. » (maire, Dreux)

Rien ne semble pouvoir remplacer la bonne vieille méthode des contrôles sur place, qui paraît au moins aussi pertinente que celle des contrôles sur pièces :

« L'évaluation passe aussi par la rencontre des porteurs de projets ». (Conseil général, Eure-et-Loir)

« Quand on voit l'association, puis le chef de projet et l' élu, on finit par avoir une bonne appréciation ». (Conseil régional, Aquitaine)

« On fait des visites pour constituer notre expertise ». (service municipal, Argenteuil)

« Les structures ne sont pas claires avec l'évaluation. Il faudrait qu'elles remplissent des tableaux alors qu'en pratique elles écrivent ce qu'elles veulent. On le sait. C'est parfois du vrai fichage de gueule ! C'est là où il y aurait intérêt à aller sur le terrain. » (service de l'État, Eure-et-Loir)

Au terme d'une décennie marquée par l'introduction dans la politique de la ville d'approches et d'instruments néo-managériaux qui devaient conjointement améliorer son efficacité et son évaluabilité, les doutes persistent donc sur la capacité de cette politique à peser sur les enjeux qui justifient son existence. Le savoir sur cette politique continue d'achopper sur l'identification de ses effets propres sur les quartiers et populations concernés, c'est-à-dire son impact. **Ce problème n'est pas propre à la politique de la**

ville. Il est inhérent à toute démarche d'évaluation d'une politique publique. Dans son *Petit guide de l'évaluation*, le Conseil scientifique de l'évaluation avait consacré d'amples développements à cette question, soulignant que « *l'identification et la mesure des effets de l'action publique constitue souvent, pour le commanditaire, l'enjeu principal de l'évaluation. C'est aussi, en général, la question la plus difficile à traiter. Toute action visant à modifier l'état de la société interfère avec les évolutions endogènes de celle-ci, et avec une multitude d'autres facteurs exogènes, y compris l'impact d'autres actions publiques. Dans la pratique de l'évaluation, on a souvent affaire à des systèmes complexes au sein desquels il est difficile de quantifier des relations de causalité* »⁵².

Une autre limitation des démarches dites « d'évaluation » engagées dans le cadre des Cucs, réside dans leur focalisation presque exclusive sur des projets individuels, interdisant aux financeurs de poser un regard d'ensemble sur les effets et impacts des Cucs considéré dans sa globalité. Comme le dit un acteur préfectoral, « *l'évaluation annuelle de chaque opérateur n'a pas beaucoup d'intérêt* ». Il en a moins encore quand l'exercice évaluatif – au sens du jugement partagé sur une politique publique – est confondu avec un simple travail de collecte d'indicateurs. Les indicateurs sont l'un des outils de l'évaluation, mais à condition de faire l'objet d'une construction et d'une interprétation partagées en réponse à des questions d'évaluation. Or, l'absence de référentiel fixant un programme de travail pour l'évaluation, et d'une instance d'évaluation capable de formuler un jugement sur la valeur de la politique menée, est un trait commun aux trois sites étudiés. D'inspiration plus technocratique que démocratique, **l'évaluation est désormais tournée vers la mesure de la réalisation d'objectifs, qui laisse une place résiduelle au débat,** qu'il s'agisse de la mise en débat des indicateurs en fonction desquels s'opère la mesure ou du débat sur l'imputation des faits mesurés aux politiques menées⁵³. En se focalisant pour l'essentiel sur les « *bilans annuels de réalisation* », « *la mesure ou l'identification des résultats produits par les programmes d'action* » et « *l'évaluation de l'impact du contrat lui-même* », la circulaire du 5 juillet 2007 sur l'évaluation des Cucs cette conception largement managériale de l'évaluation. La logique de résultats que sous-tend cette circulaire a le mérite d'orienter les évaluations sur les effets concrets de l'argent public investis dans les Cucs, mais elle occulte par là même le caractère multidimensionnel de la politique de la ville en ramenant toutes les actions qui y concourent à une appréciation en termes de coûts et avantages par secteur d'intervention⁵⁴.

En Eure-et-Loir, le choix des indicateurs n'est assurément pas le fruit d'une élaboration collective. « *Les indicateurs devraient être une possibilité de travailler en partenariat et de réfléchir à ce qu'on met en œuvre, suggère un acteur de l'État. On devrait avoir un travail en amont sur ce sujet pour orienter les porteurs de projets. Or, la question des indicateurs n'est pas travaillée. C'est du n'importe quoi !* »

À Argenteuil, après une démarche initiale centrée sur une production collective des indicateurs, la maîtrise d'ouvrage peine à dépasser la simple analyse transversale des bilans d'opérateurs. Un acteur de l'État se réjouit que ce travail ne soit pas entrepris uniquement « *pour faire plaisir à l'Acisé, mais dans le cadre d'une démarche évaluative avec la ville* ». Il déplore cependant « *l'isolement des chefs de projet qui se chargent des questions évaluatives, alors que c'est aux élus de dire quelles sont les questions à évaluer* ». Un autre acteur de l'État regrette que les démarches en cours se focalisent sur la définition de

⁵² Conseil scientifique de l'évaluation (1996), *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française.

⁵³ Voir Epstein R (2010), *art. cit.*

⁵⁴ Voir Avide É. (2008), *op. cit.*

critères d'évaluation, sans production d'un jugement collectif sur la politique menée : « *L'évaluation devrait être une affaire collective. Il faut provoquer des réunions d'évaluation et mettre tout le monde autour de la table. Tout ça on peut le faire. Or, pour le moment, on se gorge de critères d'évaluation. Mais où se fera le partage des points de vue et la confrontation des observations pour donner un sens à l'évaluation ? L'évaluation n'a de sens que si elle est partagée* ».

À Lormont, un biais a été trouvé pour contourner les difficultés méthodologiques de la mesure d'impact. Il consiste à solliciter le point de vue des porteurs de projets sur la manière dont ils pensent avoir influé sur l'évolution du territoire. Un questionnaire leur a été adressé à cette fin. L'exercice se prolonge par une démarche plus collective, conduite dans le cadre des « ateliers thématiques ». L'État local voudrait s'en saisir pour optimiser sa capacité de pilotage du Cucs, et pas seulement pour satisfaire aux exigences de reporting : « *On a mis en place une démarche d'accompagnement méthodologique, pour améliorer la visibilité et optimiser les financements et non pour répondre à l'injonction de l'Acsé* ».

LA PERFORMANCE : UNE PRESSION CROISSANTE SUR LES OPÉRATEURS

Tout se passe comme si l'impératif de performance était reporté, en bout de chaîne, sur les opérateurs. Mais faute de pouvoir exiger qu'ils produisent des indicateurs quantitatifs sophistiqués, les financeurs leur imposent la fourniture d'un bilan en cas de renouvellement de l'action. Ces bilans comportent des appréciations qualitatives sur lesquels les financeurs tentent de s'appuyer pour se faire une idée de l'intérêt de l'action. Dans les trois départements examinés, **la production d'un bilan tend ainsi à devenir le seul critère vraiment effectif de (non)renouvellement des actions :**

« *On s'achemine vers l'idée d'un bilan impératif pour reconduire ou non* ». (préfecture, Val d'Oise)

« *Je ne renouvelle que s'il y a un bilan ou une évaluation au bon sens du terme* ». (Conseil régional, Aquitaine)

« *Mon premier critère est de savoir si c'est une action renouvelée. Alors, il faut un bilan pour trouver des indicateurs sur la qualité et la quantité de personnes touchées. Sans bilan, on n'étudie pas les dossiers et la structure n'aura pas de subvention* ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

Plus que ses partenaires, l'État porte la préoccupation de la mesure des performances. Mais ses agents locaux voient **les Cucs actuels comme une étape transitoire dans un processus d'acculturation au long cours. Dans l'immédiat, l'État n'exerce qu'une contrainte modérée sur les municipalités et, derrière elles, les opérateurs.** De sorte que les indicateurs restent d'un faible secours dans le travail de sélection des projets :

C'est en **Eure-et-Loir** que la contrainte des indicateurs pèse le moins lourdement. Les représentants de l'État en conviennent, les indicateurs ne jouent toujours aucun rôle dans le choix des projets :

« *On a du mal à quantifier l'intérêt d'un projet par rapport à un autre* » (sous-préfecture d'arrondissement)

« *Les indicateurs n'ont pas une grosse influence* ». (préfecture, Eure-et-Loir)

« *La culture du résultat est sans conséquence, car on n'en est pas encore aux indicateurs de performance* ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

Dans ce même département, certains services instructeurs de l'État relativisent d'ailleurs l'intérêt d'une approche quantifiée de la performance comme critère de sélection des projets :

« *Il faut un minimum de quantifiable, mais ce ne sera jamais une raison d'écartier un projet. J'aurais plus tendance à évincer un projet si le contenu de l'action est évanescent, pas assez travaillé. Pour*

rendre un avis favorable, il me suffit de constater qu'il y a une dynamique et une volonté d'apporter des réponses ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« Tous les dispositifs actuels ont tendance à se recentrer sur des opérateurs pouvant faire état d'indicateurs. Mais les indicateurs sont rarement envisagés à eux seuls comme justifiant le rejet d'une action. Je n'ai pas le sentiment que les indicateurs sont déterminants. Les associations qui ne donnent pas d'éléments quantitatifs pas ne sont pas disqualifiées pour autant. Il ne faudrait pas qu'on en arrive à sélectionner sur cette base ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

La préfecture de **Gironde** met davantage de pression sur les villes pour qu'elles « sortent » des indicateurs :

« La commune de Lormont n'exerce pas de pression sur les opérateurs au nom de la culture de la performance. S'il y a pression, c'est la nôtre, moins sur l'évaluation d'ailleurs que sur les indicateurs de performance qui pourraient être mis en place ».

« On aide les villes sur la méthode et les villes répercutent de leur côté auprès des associations ».

Mais la préfecture assure laisser une flexibilité maximale aux villes et aux associations :

« On ne va pas tout révolutionner du jour au lendemain. Il faut du temps pour s'adapter. Les villes nous demandent de la souplesse et on accepte. Il y a un besoin d'indicateurs, mais la politique de la ville ne peut s'y réduire ».

« Lorsqu'il y a un effort de mesure et d'évaluation, on a tendance à mieux financer. Mais si c'est une association qu'on connaît et qui est la seule structure locale dans un quartier difficile, et qu'ils ont peu de temps pour ça, on ne va pas les pénaliser. On ne va pas leur dire qu'on ne finance pas parce qu'il n'y a pas d'évaluation ».

Comme en Eure-et-Loir, on n'est donc pas encore au stade où les indicateurs serviraient à écarter des projets : « *Les indicateurs ne jouent pas car il n'y en a pas !* », s'exclame le premier interlocuteur. « *On n'a pas de structures rembarrées pour non-réalisation des objectifs* », confirme le second. La préfecture n'intervient d'ailleurs presque pas dans le choix des opérateurs, préférant déléguer aux chefs de projet municipaux le soin d'établir leur programmation. Celui de Lormont se plie comme les autres à la nouvelle règle du jeu, convaincu que cela conduit l'État à regarder plus favorablement le travail conduit par sa ville. Mais il n'adhère pas à l'idée de faire des performances, telles que révélées par les indicateurs, un critère de sélection des projets. « *La nouvelle logique de performance n'a pas d'impact sur nos choix programmatiques, explique-t-il. C'est ce que veut l'Acsé avec sa nomenclature. C'est donc ça qu'on va leur donner. Ce n'est pas pour autant qu'on va écarter de la programmation quelque chose qui a fait ses preuves* ». En suivant ce raisonnement, un indicateur n'est pas une preuve de succès et un succès peut se passer d'indicateur...

La préfecture du **Val d'Oise** s'est montrée plus exigeante que celles de l'Eure-et-Loir et de la Gironde, en insistant pour que les municipalités construisent des indicateurs en amont de la signature des Cucs, comme l'Acsé le demandait. La Mous d'Argenteuil s'y est employée avec un certain succès en comparaison d'autres villes du département. Certains techniciens municipaux semblent aujourd'hui regretter d'avoir consacré tant d'énergie à un objet qui produit si peu de résultats concrets : « *On avait une demande très pressante de l'État qui laissait entendre qu'il ne signerait pas les Cucs sans indicateurs. On s'est bien fait avoir !* ». L'État le concède : « *Argenteuil a fait un énorme travail de conception d'outils d'évaluation, mais je ne suis pas sûre que ce soit exploité à l'arrivée* ». La préfecture du Val d'Oise continue de faire des indicateurs une priorité majeure et ne désespère pas qu'ils servent à écarter les projets les moins performants lors du passage aux futures contractualisations. Elle reproche aux bilans

actuels de s'apparenter à un « *exercice d'autosatisfaction* » de structures « *qui ne vont pas se faire harakiri* ». Il s'agit donc de ne pas de relâcher la pression, même s'il faut amortir le choc culturel que cela représente pour les porteurs de projets :

« On est dans une étape transitoire. C'est un changement de mentalité profond. On y va petit à petit ».

« C'est secondaire pour le moment. Mais ça va devenir important à partir de l'année prochaine car l'Acsé nous le demande ».

« Je n'ai pas l'impression que des dossiers soient retoqués aujourd'hui à cause des indicateurs. Il y a encore des indicateurs à affiner. Mais ils devront entrer en ligne de compte pour la sélection des projets de la prochaine génération des Cucs. On est tolérant car c'est nouveau, mais on veut amener les structures là-dessus, on veut les amener peu à peu à un niveau d'exigence supplémentaire ».

Le degré de pression exercé par l'État apparaît donc variable selon les départements. Mais **la tendance à l'œuvre conduit les acteurs à penser qu'une « révolution des indicateurs » est en marche, même si elle ne doit aboutir que dans les prochaines contractualisations.** Le chef de projet de Lormont précise qu'il a « *expliqué les indicateurs aux porteurs de projets, en leur disant que c'était inéluctable, que c'était le sens de l'histoire* ». L'explication, la pédagogie, l'accompagnement, tels sont les maîtres-mots des municipalités pour répercuter la contrainte des indicateurs sur les porteurs de projets. « *On ne leur a pas dit "la règle c'est ça, et débrouillez-vous !"*, précise le même interlocuteur. *On a fait de la formation. On leur a donné les outils* ». À Lormont, cet accompagnement se déploie dans un registre individuel, avec les porteurs de projet les moins outillés, et dans un registre collectif au travers des ateliers thématiques qui aident les porteurs de projet à se familiariser avec ces notions nouvelles.

À Dreux, l'appui individuel et collectif aux porteurs de projets a été sous-traité à des consultants, dans le cadre du Dispositif local d'accompagnement (DLA). Il s'agit d'aider les associations à formaliser un projet, mais aussi de leur expliquer les indicateurs. Comme la plupart de ses collègues, un acteur de l'État trouve que « *ça n'a pas été forcément probant à Dreux* » où le dispositif n'a pas été beaucoup sollicité. La municipalité est aujourd'hui en cours de réorganisation, avec la création d'un service de la vie associative qui proposera un accompagnement aux associations de quartier, en appui sur les chefs de projet de quartier. Le niveau de formation de ces derniers reste néanmoins sujet à interrogations.

À Argenteuil, où l'État nourrit les plus grandes attentes sur la fonction des indicateurs dans la sélection des projets, l'équipe Mous est en première ligne pour « évaluer » les actions individuelles. L'« affaire » de la Maison pour tous était révélatrice de la propension de la ville à emboîter le pas de l'État, voire à se montrer plus rigoriste que lui vis-à-vis d'un opérateur jugé trop peu performant au regard de l'objectif visé. Au point de reprocher à l'État ne pas aller au bout de la logique des indicateurs : « *La sortie du Cucs est difficile, sauf si l'action marche mal au vu de l'évaluation. On a voulu sortir la Maison pour tous contre l'avis de la sous-préfecture, alors que l'État demande des bilans et des évaluations ! C'est ça le partenariat ? Pour nous, acheter la paix sociale ne peut être un argument. C'est contradictoire avec l'idée d'évaluation. La MPT n'avait pas d'objectif précis en termes d'emploi. C'est un relais de l'ANPE qui voulait tout faire, de la formation, de l'apprentissage linguistique, de la préparation aux entretiens d'embauche, du yoga, de l'aide psychologique... Aucun impact n'était mesurable* ». Mais le cas de figure inverse s'est également présenté, la ville plaidant auprès de l'État la cause d'un projet dont l'impact était difficile à mesurer, comme le relate cet acteur préfectoral : « *J'ai commencé par avoir une lecture un peu rigide des circulaires. Si la seule justification était d'être dans le Val Nord, j'avais tendance à demander où était la*

plus-value et quelle était la différence avec le droit commun. Je trouvais que financer une compagnie de théâtre pour régler les problèmes d'intermittence était une facilité. On m'a dit que j'étais sévère. J'ai donc écrit "réserve" au lieu de "défavorable". Et puis j'ai évolué quand les techniciens de la ville m'ont démontré, à partir d'éléments qualitatifs et très peu chiffrés, que c'était un projet de qualité avec une bonne participation des jeunes des quartiers ». La Mous d'Argenteuil tend comme ailleurs à relativiser les indicateurs quantitatifs, en mettant en avant l'importance d'une interprétation partagée des chiffres avec les opérateurs : « Si les chiffres sont mauvais, on essaie de savoir pourquoi, on les interprète avec le porteur de projet. Quand on n'est pas d'accord avec le porteur de projet, on confronte nos points de vue. La décision prise sur la MPT a été transparente. On a expliqué pourquoi l'action n'était pas pertinente dans le cadre du Cucs ». L'élue en charge de la politique de la ville reconnaît que **les opérateurs résistent à entrer de plain-pied dans la logique des indicateurs**. Dans cette situation, elle prône une approche pragmatique : « Il y a eu un gros travail sur les indicateurs qui sont une aide à la décision importante. Mais il y a des contraintes telles qu'on ne peut pas toujours en tenir compte. La Maison pour tous a eu un problème de compréhension. Il faut aussi tenir compte de ces résistances »

À Lormont, l'adhésion des porteurs de projets à la mesure de leurs performances individuelles semble également faible. Ils rencontrent d'importantes difficultés pratiques pour établir leurs bilans et semblent préférer les approches plus collectives de l'évaluation. Une note de la direction générale de la Politique de la ville en rend compte :

« L'accompagnement méthodologique individuel permet d'améliorer significativement le contenu des bilans, mais a demandé une mobilisation importante de la chargée de mission Développement des Initiatives Locales, puis de la chargée de mission Observatoire, et du chef de projet Politique de la ville ; l'atelier collectif a créé un "frémissement" évaluatif partagé et a été très suivi. Cependant, les améliorations des bilans sont moins significatives. Les outils fiche action / fiche bilan ne sont perçus par les opérateurs que comme des pesanteurs administratives et nullement comme pouvant faciliter le bilan de leurs actions ; dans le meilleur des cas, les opérateurs qui se situent dans le cadre d'un bilan de leur action ne se projettent pas dans une démarche d'évaluation en lien avec le document du Cucs. (...) Dans le Cucs, les porteurs de projet doivent chaque année rendre compte de leurs actions d'une manière précise, au regard des besoins constatés et des objectifs annoncés. Un diagnostic, par une analyse fine des fiches action et bilan déposées jusqu'alors, a fait ressortir les difficultés importantes rencontrées par les porteurs de projet. Certains ont du mal à définir leurs objectifs lors du dépôt de la fiche action, d'autres n'arrivent pas à renseigner les indicateurs au moment du bilan faute d'avoir mis en place les outils pour recueillir l'information. Certains encore ne consacrent pas suffisamment du temps à la rédaction de leur fiche, au moment du dépôt comme au bilan. Enfin, l'outil informatique sur lequel repose la fiche est jugé souvent trop rigide et pose problème ».

Un autre extrait de cette « note aux opérateurs » du 28 mai 2008, suivie d'une seconde adressée un an plus tard, témoignent des exigences croissantes de la maîtrise d'ouvrage. Le chef de projet y expliquait que la qualité des bilans serait une arme dans la négociation avec l'État. Si la position de principe de la DGPV est de ne disqualifier aucune sur la base des chiffres, la sanction a fini par tomber, en 2009, pour les opérateurs qui n'en avaient fourni aucun :

« Tout ceci n'est pas satisfaisant dans la perspective de la programmation 2009. Je vais donc être amené, avec ma collègue de la DGPV, à prendre contact avec vous afin de vérifier que les indicateurs et outils d'évaluation indiqués dans vos fiches sont effectivement mis en place dès maintenant⁵⁵ et que vous serez en mesure de les renseigner lorsque nous vous solliciterons, et ce avant la fin de l'année. (...) Compte tenu des enjeux au regard de l'évaluation du Cucs fin 2009 sur

⁵⁵ Souligné dans le texte.

laquelle l'État va s'appuyer en partie pour revoir la géographie prioritaire à la baisse (annoncé d'ores et déjà par la ministre), je serai amené à être vigilant et exigeant sur la qualité des bilans fournis. (...) Je ne pourrai pas passer deux à trois mois comme cette année à corriger, attendre des précisions, relancer plusieurs fois, et si besoin un critère sera ajouté afin de prioriser la prise en compte des demandes de ceux qui auront joué le jeu ». (note du 28 mai 2008)

« Malgré les entretiens que nous avons eus avec la majorité d'entre vous, (...) nous avons eu, comme en 2008, de nombreux retards dans la fourniture des informations demandées, et beaucoup de travail de retraitement des éléments fournis, souvent incomplets voire parfois erronés. J'ai bien conscience que cette tâche, qui plus est avec un outil lourd d'utilisation, est une contrainte pour vous car elle vient s'ajouter à votre intervention quotidienne. (...) Les notions d'indicateurs et d'outils d'évaluation n'ont pas encore été toujours comprises, ni intégrées dans votre quotidien. J'ai donc été amené à ne pas prendre en compte certaines actions en 2009, en particulier pour ces raisons ». (note du 15 mai 2009)

Ces documents sont révélateurs du caractère finalement assez formel des exigences demandées aux opérateurs. Il leur est seulement demandé de fournir les éléments demandés, dans les délais impartis. **La principale limite au développement des nouveaux outils de management que sont les indicateurs est peut-être là, dans cette perception de la production des indicateurs comme un exercice obligé, dont les opérateurs ne voient pas nécessairement l'utilité pour la conduite de leurs propres actions :**

« Les porteurs de projets ne comprennent pas vraiment notre démarche ». (préfecture, Val d'Oise)

« Ce n'est pas facile, les associations ont des difficultés à répondre à cette demande ». (préfecture, Eure-et-Loir)

« Les structures se sentent obligées de le faire, du coup, ce n'est pas pertinent ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« Les porteurs de projets sont persuadés qu'on ne lit pas leurs bilans ». (service de l'État Gironde)

3.3. L'INJONCTION DE PERFORMANCE ET LE PRINCIPE DE RÉALITÉ

On le voit, l'intégration de la contrainte de performance par les porteurs de projets Cucs ne va pas sans mal. L'écart est encore très important entre la réalité des pratiques et la rationalisation initiale de cette « révolution » par le pouvoir national qui entendait mesurer les impacts de la politique de la ville et conduire les villes à sélectionner leurs opérateurs sur cette base. **Les obstacles ne tiennent pas seulement aux inerties et phénomènes de résistance passive**, voire aux préventions de certains financeurs eux-mêmes. Ces derniers doivent aussi composer avec la réalité des structures sur lesquelles la politique de la ville a pris appui depuis fort longtemps pour faire « tenir ensemble » des quartiers, et dont les rapports de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles viennent souligner chaque année la fragilité persistante.

LA SPIRALE DE DÉPENDANCE AUX CRÉDITS SPÉCIFIQUES

Le discours du maire de Dreux, qui est aussi un parlementaire très investi dans la politique de la ville nationale, exprime sans ambages sa conception de la performance : *« Il faut laisser aux maires les moyens de définir qui sont les partenaires les plus performants et avoir le courage politique d'éliminer ceux qui viennent seulement chercher des financements. J'exige qu'à partir d'un certain niveau de subvention à des associations exerçant une mission d'utilité publique, l'association nous fournisse un rapport précis, qui soit étudié avec mon adjointe, et que l'on mesure si la performance est bonne ou pas.*

Si l'action n'est pas bonne il faut l'arrêter ». Une telle profession de foi laisse les techniciens sceptiques. « *Les chefs de projet disent qu'ils ont du mal à trouver des associations et qu'il ne faut pas les brusquer* », tempère un acteur du Cucs de Dreux. « *Un maire ne peut pas passer outre le tissu associatif local, ajoute un acteur de la Gironde. Celui qui innove tous les jours et qui envoie balader les mauvais, je n'y crois pas* ».

L'État local fait également montre de prudence. On l'a vu à propos de la Maison pour tous d'Argenteuil, c'est lui qui, en contradiction avec son propre discours sur la performance, s'est opposé à la municipalité qui d'une certaine façon le prenait au mot. Au moins vis-à-vis de certaines associations, **tout se passe comme si la politique de la ville n'avait d'autre option que d'obéir à une logique préventive, inévaluable par nature, quitte à mettre entre parenthèse ses objectifs de performance** pour continuer à financer des actions que ses financeurs ne jugent pas forcément probantes. La mémoire encore vive des émeutes de 2005 joue certainement aussi dans la prudence affichée par l'État, à l'instar de deux acteurs du Val d'Oise :

« Je suis en désaccord avec la brutalité de certains élus. Qu'advient-il des associations de quartier si on les suit ? Je suis pour une politique progressive. J'ai vu ce qui s'est passé en 2005. Si on retire les crédits emploi d'une association, on fait vaciller toute l'association. Le sujet fondamental, c'est de maintenir une présence physique sur le terrain. C'est pourquoi l'État a continué de financer la Maison pour tous ».

« Les mouvements sont forcément très soft. Dans les villes très pauvres, si les mouvements sont trop brutaux, on perd l'opérateur et on ne peut pas se le permettre. On sait parfois que ce n'est pas bon, mais ne pas reconduire ces structures serait trop risqué, ça créerait un manque trop important dans les quartiers. Dans ce cas, les orientations nationales passent au second plan ».

Le discours de l'État est similaire en Gironde : « *On ne veut pas brutaliser les villes, car derrière il y a une population. On pense aux bénéficiaires qui se trouvent derrière tout ça* ». La municipalité ne dit pas autre chose : « *On a voulu se montrer plus sévère sur les indicateurs, en 2009, mais on n'a pas été au bout de cette logique car on doit rester attentif aux réalités du territoire* ». Il est d'autant moins aisé de prendre des virages brutaux avec les structures de quartier, qu'elles sont pour beaucoup dans une situation de dépendance exacerbée aux crédits spécifiques de la politique de la ville. Leur retirer ce soutien et leur survie peut être compromise :

« C'est la survie des structures qui est parfois en jeu. Quand une association a des difficultés, on ne va pas la pénaliser, mais l'aider. Parfois, on sait que si on ne finance pas une association, elle va connaître de grosses difficultés. (service de l'État, Gironde)

« Le Cucs, c'est peanuts et beaucoup en même temps pour les associations ». (chargé de mission, Gironde)

« Le Cucs compte beaucoup pour les associations ». (service municipal, Dreux)

« Beaucoup d'associations disent que si elles n'avaient pas le Cucs, elles mettraient la clé sous la porte. C'est un dévoiement de la fonction du Cucs ». (élue, Dreux)

Le paradoxe est que **la relation de dépendance aux crédits de la politique de la ville a été alimentée par cette politique**. D'une part, elle demande aux associations de proposer de nouvelles actions, comme preuve de leur caractère « innovant », mais ces nouvelles actions induisent des emplois salariés que les structures porteuses sont tentées de pérenniser. Certaines finissent par proposer des projets dont l'objet premier est de conforter leur situation financière, sans plus-value lisible. D'autre part, les financeurs accentuent la pression à la professionnalisation des associations... au nom de la performance. Et qui dit professionnalisation, dit aussi emplois pérennes.

Un acteur de l'État en Eure-et-Loir décrit finement les effets pervers de cette double contrainte à l'innovation et à la professionnalisation :

« Le système de la politique de la ville fait qu'on demande chaque année aux associations de proposer des actions en principe innovantes. C'est donc la course à l'échalote pour pérenniser. Car on recrute des compétences nouvelles. Mais quand on recrute du personnel, la pente naturelle est de le garder. Tout ça vient de l'incapacité à travailler avec les chefs de projet sur un diagnostic qui fasse bien la part entre le besoin du quartier et le besoin de la structure. D'où l'intérêt du Dispositif local d'accompagnement. Mais le DLA a lui-même un objectif de pérennisation de l'emploi. Or, en professionnalisant les porteurs de projets, on les aide à demander des financements. On leur apprend à remplir des demandes de subvention, et on participe par-là même à la professionnalisation et à la pérennisation des emplois, sachant que le Cucs en lui-même n'est pas pérenne. On est dans un système inflationniste : je suis en déficit structurel tous les ans et je dois trouver de l'argent, en finissant par ne même plus recruter pour conduire des actions supplémentaires. Donc, soit l'État accepte de donner du fonctionnement, mais on sait qu'à terme ces porteurs de projets sont déficitaires et qu'il faudra couvrir. Soit les porteurs de projets acceptent de faire de la sous-traitance ou de la co-traitance avec d'autres structures qui renforcent l'accompagnement de base par des actions spécifiques et éventuellement innovantes, mais qui ne mettent pas en péril le fonctionnement global de la structure ».

Les constats faits par les acteurs d'Argenteuil permettent de décrire **un autre type de spirale inflationniste, liée aux missions de service public que les institutions délèguent à des associations insuffisamment outillées pour les assumer**. Au lieu d'ajuster leur « voilure » aux capacités réelles – financières et organisationnelles – qui sont les leurs, ces structures pratiquent une sorte de fuite en avant, en étendant toujours plus leur champ d'action. Quand les institutions s'en rendent compte, il peut être déjà trop tard, car ces structures se sont rendues indispensables :

« On a des grosses associations qui assurent des missions de service public et qui ont recruté du monde, par exemple des Adultes-relais. Ces associations se vivent, et on leur dit, qu'elles assument un service public. Avec des financements tri-annuels, on les avantage, mais ce sont des colosses aux pieds d'argile. Elles n'ont plus de trésorerie et c'est la fuite en avant. Comme toute organisation, elles ont tendance à grossir, mais elles n'ont pas les compétences. Il y a un déficit de management. Leur force organisationnelle est beaucoup trop faible par rapport à ce qu'est devenue la structure. L'État s'en rend compte quand elles se cassent la figure parce qu'elles sont devenues trop grosses. L'État devrait dire attention quand des signaux s'allument. Mais comme les associations jouent un rôle essentiel, on continue ». (préfecture, Argenteuil)

« Les plus grosses associations ont tendance à vouloir tout faire. Elles sont toutes en phase d'expansion. Les structures veulent toujours plus. Souvent l'action s'emballe d'elle-même au niveau des demandes financières. Il y a des choses qu'elles font très bien et d'autres qu'elles font moins bien car elles n'ont pas les compétences. Et quand on en prend conscience, c'est un peu tard ». (élue, Argenteuil)

La programmation des Cucs paraît donc loin d'obéir au principe selon lequel la politique de la ville ne devrait retenir que des projets faisant apparaître la « plus-value » des crédits spécifiques. Une situation à laquelle les maîtrises d'ouvrage aimeraient remédier, comme dans cet exemple cité par l'élue chargée de la politique de la ville à **Argenteuil** : *« On a une difficulté avec des clubs sportifs qui sont nés autour des problèmes de sécurité et qui ont été poussés par l'État qui voulait maintenir la paix sociale, avec le soutien de l'ancienne majorité municipale et même de celle d'avant. Ces clubs revendiquent une activité de club. Ils réclament des financements de la politique de la ville qui ne sont plus justifiés. S'ils étaient porteurs d'un projet, par exemple sur l'égalité filles-garçons, pourquoi pas. Mais je ne vois pas pourquoi les financer avec la politique de la ville sur leur activité de club sportif ».*

La même position de principe est affichée par une partie des services instructeurs à **Dreux** :

*« Mon premier critère de sélection est le droit commun par rapport aux crédits spécifiques »
(service de l'État, Eure-et-Loir)*

« On n'utilise pas le budget de la politique de la ville pour financer le fonctionnement ordinaire des grosses associations. On regarde ce qui entre dans le droit commun de l'État et pas dans la politique de la ville. Si c'est le public de la Mission locale, il faut qu'elle montre que l'action est innovante parce qu'elle touche un public prioritaire sur un critère résidentiel ». (services municipal, Dreux)

« On écarte ceux qui obéissent à une logique de guichet, par exemple quand des structures sont prises à la gorge et cherchent une subvention d'équilibre ». (sous-préfecture d'arrondissement, Dreux)

« On n'est pas là pour payer le fonctionnement d'une association. On en a recalé certaines quand on s'est aperçu que c'était ça et rien d'autre ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

D'autres acteurs du même site estiment a contrario que le principe de « plus-value » des crédits spécifiques continue d'être régulièrement bafoué :

« On finance les salariés et le fonctionnement des grosses structures. C'est très dommage. C'est un moyen de pérenniser des emplois. C'est pourquoi elles demandent des sommes exorbitantes ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« Les structures n'ont pas compris la notion de plus-value et de public-cible. Le but n'est pas de faire appel au Cucs pour consolider le fonctionnement. Mais, en pratique, le Cucs subventionne du fonctionnement d'associations ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« Le Cucs est devenu une ligne de financement pour les associations ». (maire, Dreux)

« La plus-value du Cucs est mal comprise. Pour les associations, c'est un moyen comme un autre de faire ce qu'elles font habituellement. C'est une ressource parmi d'autres ». (service municipal, Dreux)

« Les associations cherchent des financements sur des actions qui ne correspondent pas à leur mission principale. C'est un moyen d'équilibrer leur budget. C'est sur des financements Cucs ponctuels qu'elles amortissent leurs frais de personnel. Je pense par exemple à l'association X qui relève normalement du droit commun, mais on la passe dans le Cucs alors qu'on sait que la subvention est intégrée au budget de fonctionnement de l'association puisque derrière il y a un poste ». (élue, Dreux)

À partir de l'exemple de l'insertion par l'économique, un acteur de l'Eure-et-Loir explique comment l'application du principe peut déboucher sur un simple habillage formel des projets : *« De façon générale, sur l'insertion par l'activité économique, beaucoup de structures font valoir qu'elles n'ont pas d'encadrement suffisant pour faire de l'accompagnement. Elles ont des contrats aidés et reçoivent des aides importantes du Conseil général qui subventionne largement la prise en charge des Rmistes. Mais elles demandent de l'argent au Cucs pour faire de l'accompagnement. Elles le demandent explicitement pour cela. Cette année tous les projets ont été retoqués sur cet aspect, mais ils ont été soutenus pour ce qui renforce le travail des structures par des activités complémentaires de type théâtre, expression, ateliers écriture, etc. Les structures doivent ainsi rhabiller leur projet, même si ça ne change rien à la réalité de leur demande ». La logique décrite dans le Val d'Oise est identique : « On demande aux porteurs de projets de découper leur projet global en actions spécifiques. Les structures font donc passer une partie de leur budget de fonctionnement dans ces actions spécifiques ».*

À **Lormont**, l'usage pragmatique des financements Cucs paraît mieux assumée que dans les deux sites précédents. L'important aux yeux du directeur de la politique de la ville est d'insérer les actions individuelles dans la stratégie du territoire, quitte à prendre quelques libertés avec la doctrine sur la plus-value des crédits spécifiques : « *Le Cucs a un effet levier pour conforter la situation financière des opérateurs, et éventuellement leur permettre de conduire davantage d'actions. La politique de la ville ce sont des crédits additionnels. Quand je dis non, c'est sur 2 000 euros. Pour une association qui touche 200 000 euros de la mairie, ce n'est pas vital. Le centre social existerait sans le Cucs, mais il ferait moins de choses. On sait que ça finance du personnel, on n'est pas dupes ! Mais c'est un personnel qui mène une action pour atteindre tel ou tel objectif. J'assume l'absorption des crédits du Cucs dans les budgets de fonctionnement des organisations à condition que l'action soit discutée avec la ville et qu'elle serve l'intérêt du territoire* ».

UN DROIT COMMUN ÉVANESCENT

La dépendance aux crédits de la politique de la ville de structures associatives considérées par les maîtrises d'ouvrage comme des piliers de la cohésion dans les quartiers, pose la question des financements de droit commun. **La prise de relais par le droit commun est le corollaire de la fonction d'innovation ou d'expérimentation** en principe dévolue à la politique de la ville : une fois leur intérêt démontré, les projets innovants doivent sortir de la programmation pour faciliter l'expérimentation de nouvelles actions. « *Le Cucs n'est pas censé financer éternellement les structures*, souligne un acteur de l'État dans l'Eure-et-Loir. *Normalement, c'est deux ou trois ans* ». « *J'aime beaucoup l'idée d'expérimenter*, ajoute le maire de Dreux. *Cela permet de tester avant de généraliser* ».

La circulaire d'élaboration des Cucs du 24 mai 2006 faisait grand cas de la « *priorité à l'engagement des crédits de droit commun* », condition d'« *un meilleur ciblage des crédits spécifiques* ». Cet appel à la « *mobilisation du droit commun* » n'était pas vraiment une nouveauté. Depuis une vingtaine d'années, chaque nouvelle procédure ou plan gouvernemental réaffirme le rôle d'effet levier des crédits spécifiques sur les crédits de droit commun, dont la réalité n'a jamais été confirmée⁵⁶. Comme partout ailleurs, les trois sites étudiés sont confrontés à cette difficulté. Dans sa présentation du bilan du Contrat de ville, le Cucs d'Argenteuil évoquait par exemple un « *effet levier gommé par une substitution aux financements de droit commun* » et l'accentuation de la logique de guichet qui en a résulté : « *Peu à peu le Contrat de ville s'est substitué au droit commun et les financements politique de la ville qui au départ ont permis d'initier un certain nombre d'actions pertinentes au regard des besoins, sont devenus au fil des ans des financements de fonctionnement de structure. Le Contrat de ville a été en quelque sorte l'outil qui a permis à nombre d'associations de "survivre", mais les effets pervers ont été les reconductions "automatiques" et la logique de guichet. Le Contrat de ville permettait ainsi à ces structures de poursuivre leur action tout en les fragilisant par la dépendance financière créée en l'absence d'autres relais de financement* ».

Les Contrats urbains de cohésion sociale ne semblent pas avoir mis fin à cette fonction palliative des crédits spécifiques, d'autant moins que le droit commun de l'État a reflué de façon importante au cours des dernières années. Tous les témoignages locaux signalent l'écart grandissant entre la théorie du

⁵⁶ Voir Fourcade M. et al. (2005), *Évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'État et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires*, Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales ; Cour des comptes (2007), *La gestion des crédits d'intervention de l'État au titre de la politique de la ville*, Rapport à la commission des Finances du Sénat sur le fondement de l'article 582 de la Lolf.

« passage au droit commun » et la réalité d'une dépendance structurelle des associations aux crédits spécifiques. À l'exception des appels à projets des Groupements régionaux de santé publique (GRSP), l'effet palliatif des crédits spécifiques reste la règle générale, déplorée par des acteurs de tous horizons institutionnels. À **Lormont** :

« Quand des associations interviennent dans le champ de la politique de la ville et qu'elles obtiennent par ailleurs des financements de droit commun de la ville, de la Caf ou du Conseil général, ce droit commun est insuffisant pour assurer une qualité de service suffisante. Le Cucs le complète. La municipalité a un discours théorique sur le passage au droit commun après avoir testé une action. Mais il nous met en porte-à-faux par rapport aux agents de l'État. Donc on le fait sans conviction, car on connaît la réponse de l'État par avance. Le droit commun de l'État, tout le monde sait qu'il n'y en a pas, hormis le GRSP sur la santé ». (service municipal, Lormont)

« Dans un contexte où les opérateurs sont en difficulté face au retrait de l'État et parfois des collectivités, le risque est de perdre des savoir faire et des capacités. Alors on essaie de passer par les politiques de droit commun. Mais c'est un secteur sinistré. Le Cucs sert donc à sauver les meubles ». (Gip-GPV des Hauts-de-Garonne)

« Quand les actions sont menacées par la baisse des crédits de l'État, il faut bien continuer à les soutenir. Il faut bien faire avec la réalité au-delà de la théorie ». (Conseil régional, Aquitaine)

À **Argenteuil** :

« Quand les services de l'État instruisent, il est très rare qu'ils orientent vers des financements de droit commun ». (préfecture, Val d'Oise)

« La politique de la ville vient combler les manques du droit commun. C'est un constat, ce n'est pas une doctrine. On est pris dans un étau. Les actions bénéficient au public prioritaire. Et comme le droit commun n'est pas là, la politique de la ville s'y substitue ». (service municipal, Argenteuil)

« Si une grosse structure n'apporte pas de plus-value, mais qu'elle a des difficultés financières, on cherche à la réorienter sur du droit commun. On en parle avec les services instructeurs, mais ils n'ont pas plus de solutions que nous. Alors on leur donne une bouffée d'oxygène avec le Cucs. On a maintenu certaines actions à la demande du politique, car on n'avait pas les relais de financement. Il y a une exception sur la thématique santé, où le droit commun a pris le relais dans le cadre d'un appel à projets du GRSP ». (service municipal, Argenteuil)

Et à **Dreux** :

« Beaucoup d'actions sont renouvelées. On n'est pas dans l'expérimentation puis l'entrée dans le droit commun ». (élue municipale, Dreux)

« Il faut que les services de l'État comprennent bien la nécessité du droit commun ». (service municipal, Dreux)

« Le problème de l'État, c'est que les crédits sont en baisse ». (Conseil général, Eure-et-Loir)

« On a bien précisé le principe de subsidiarité du Cucs par rapport au droit commun. Les techniciens des villes ont compris notre discours sur la plus-value, mais on n'a pas réglé la question du droit commun ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« On réoriente les structures vers le droit commun, mais celui-ci fond comme neige au soleil. Alors forcément, elles se retournent vers le Cucs ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« On reconduit les projets existants à cause du déficit de financements globaux de droit commun. Par exemple, les associations de droit des femmes ou de médiation familiale devraient pouvoir fonctionner sans financements spécifiques. Mais c'est compliqué de les adresser ailleurs avec la baisse des financements qui se produit partout ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« Je n'ai pas l'impression qu'il y a une véritable volonté et une capacité des ministères à abonder la politique de la ville. Sur tout ce qui est droit commun et co-financements des services de l'État, on a du mal à y voir clair. Il y a un enchevêtrement infâme du droit commun dans lequel personne

ne se retrouve. Je n'ai pas les compétences et je ne peux pas les avoir pour dire que, sur telle thématique, il y a tel dispositif de droit commun. Ce devrait pourtant être là notre efficacité ».
(préfecture, Eure-et-Loir)

Compte tenu de la raréfaction du droit commun de l'État, extraire des actions de la programmation principe les renvoyer vers des financements de droit commun, revient inéluctablement à transférer cette charge aux communes. Cette solution, conforme aux réflexions nationales sur la révision de la géographie prioritaire, ne déplaît guère au maire de Dreux qui préconise le versement par l'État d'une subvention globale aux municipalités : *« On ne peut pas tout demander à l'État. On doit mener des actions sans forcément réclamer toujours plus d'argent. On ne peut pas tirer davantage sur le contribuable. Donc la question est de savoir comment faire mieux avec moins d'argent ? L'État se désengage, mais on ne peut pas avoir une chose et son contraire : l'autonomie et au moindre problème se retourner vers l'État. Il faut tenir compte des moyens municipaux par tête d'habitants dans la répartition des moyens de l'État. Il y a des communes qui quémangent à l'État alors qu'elles pourraient très bien le faire elles-mêmes ».*

La solution radicale que préconise le maire de Dreux soulève d'épineux problèmes dans les communes comme à Argenteuil où la pauvreté est massive. Déjà que le co-financement paritaire des actions entre la ville et l'État apparaît hors de portée, les transferts de charge voulus par l'État sont critiqués par l'élue en charge de la politique de la ville pour qui ce scénario est *« illusoire et inégalitaire »* : *« On ne parle pas de la mobilisation du droit commun avec l'État. Avec le Conseil général, on a fait plusieurs fois la remarque que la politique de la ville finançait des interventions dans les collèges qui sont de sa responsabilité. C'est plus compliqué avec l'État, car on a du mal à savoir où sont ses financements de droit commun. C'est plutôt lui qui nous fait des observations sur la mobilisation de notre droit commun. Pourtant, il n'appartient pas aux seules municipalités de développer des politiques de droit commun. Ce devrait être aussi le rôle des différents échelons administratifs de l'État, de la région, du département... Croire que les municipalités peuvent prendre le relais de l'État là-dessus est illusoire et inégalitaire ».*

Le basculement éventuel des crédits spécifiques de la politique de la ville vers les crédits de droit commun des municipalités représente un autre danger, de nature plus politique : celui d'une dépendance accrue des associations envers les villes. Dans des villes comme Dreux ou Argenteuil, cette solution s'avère de toute façon problématique car les budgets municipaux aux associations ne sont pas extensibles, comme l'expliquent les deux élues responsables du Cucs :

« L'association X a un problème financier. Elle doit se recentrer sur ses missions principales et cesser de toucher à tout. Du coup, j'essaie de trouver une convention sur trois ans avec la municipalité. Mais je ne peux pas faire rentrer quelque chose d'aussi important sur mon budget aux associations. Il n'y a pas assez d'argent sur le droit commun de la municipalité ». (élue municipale, Dreux)

« Avec les plus grosses associations, on réfléchit à des systèmes de conventionnement. Mais c'est compliqué car on doit l'articuler à ce qu'on fait nous-mêmes. On ne voit pas pourquoi on financerait une association qui fait la même chose que les services municipaux. Et je vois une dérive dans la tentation de substituer la politique municipale en direction des associations à la politique de la ville. On a environ 450 associations à Argenteuil qui sont toutes demandeuses de subventions. Ce n'est pas une affaire de point de vue politique. On ne revient pas sur le droit d'association. Mais les financements de la politique de la ville nous soulagent et nous permettent de financer d'autres associations. S'il fallait qu'on se substitue à la politique de la ville, on ne pourrait pas le faire à la même hauteur, car on a un grand nombre d'associations ». (élue municipale, Argenteuil)

La contrainte du droit commun conforte assurément l'inertie des programmations. Ce n'est pas le moindre des obstacles pour une politique de la ville, alors qu'un discours national l'invite à faire jouer la solidarité de façon temporaire, en vue d'un « retour au droit commun ». Cela ne signifie pas non plus que la fonction d'innovation de la politique de la ville est définitivement épuisée. Mais faute d'être financée par le droit commun, le risque est de voir l'innovation se développer en vase clos, dans le cadre d'une politique de la ville constituée en filière administrative quasi-autonome⁵⁷.

3.4. LA PROGRAMMATION À LA CROISÉE DES CHEMINS

Pour toutes les raisons développées plus haut – dimension faiblement concurrentielle des appels à projets, usage incertain des indicateurs comme instruments de pilotage, dépendance des associations aux crédits spécifiques – la programmation des Cucs n'a pas donné lieu à la rupture, escomptée par le pouvoir national, avec les pratiques antérieures de la politique de la ville. **Les financeurs ne renoncent pas à l'idée de reprise en main de la commande publique, mais ils ont tendance à penser que les véritables changements prendront effet lors des prochaines contractualisations signées avec l'État.**

À Argenteuil et Lormont, on annonce une remise à plat de la programmation. « *On va entrer dans une nouvelle étape de la contractualisation avec l'État et de révision de la géographie prioritaire*, indique l'élue d'Argenteuil. *Il y aura sans doute moins de financements. Il faudra donc remettre les choses à plat pour plus de lisibilité et plus de cohérence avec la politique municipale* ». « *On veut tout remettre à plat* », déclare aussi le chef de projet de Lormont. Quant au maire de Dreux, son rapport parlementaire sur « *une conception rénovée de la politique de la ville* » est en soi une profession de foi pour le changement.

Renvoyer les transformations plus substantielles aux futures contractualisations se comprend d'autant mieux que les Cucs ont été préparés dans la précipitation. Comme l'avait relevé le Conseil national des villes, dans un avis de 2007 sur la première étape de mise en œuvre des Cucs, « *du fait du calendrier très court imposé, les ré-interrogations attendues des contrats de ville et de leurs résultats, via l'évaluation notamment et les diagnostics partagés, n'ont pas ou insuffisamment eu lieu* ». De tels constats sont établis à Dreux et Lormont : « *Les Cucs ont été signés dans l'urgence, les diagnostics étaient totalement imparfaits et les objectifs très peu précis. Il faut les affiner en marchant* » (préfecture, Eure-et-Loir) ; « *Le CIV de 2006 a créé les Cucs. Il s'en est suivi une période de flottement, puis de précipitation à la fin de l'année 2006 pour les rédiger et les signer* » (service municipal, Lormont). À Argenteuil, le travail d'élaboration du Cucs a été plus approfondi, mais sa mise en œuvre a apporté peu de changement dans le mode de pilotage du contrat, lequel a sans doute été davantage bousculé par le changement de majorité municipale en mars 2008. La nouvelle majorité s'est néanmoins sentie liée par les choix de la précédente et s'en remet au prochain contrat pour engager les réformes de fond qu'elle appelle de ses vœux. Tout en redoutant la difficulté du dialogue avec l'État : « *A l'heure où je parle, je n'ai pas d'idée précise sur ce qu'il adviendra des Cucs alors qu'on parle beaucoup de réviser la géographie prioritaire. On ne sait pas où l'on va. On n'a pas beaucoup d'information. Je crains que l'on fasse les choses dans la précipitation. Il est important qu'on prenne le temps d'un échange approfondi* ».

⁵⁷ Augustin J-P, Montané M-A (2004), « Différenciation et dualisation de l'action publique : le cas des quartiers fragiles et de la jeunesse urbaine en France », *Lien social et politiques*, n°52.

En quoi consisteront ces remises à plat voulues dans les trois sites ? Les financeurs conservent la même ligne d'horizon : approfondir la logique de performance pour démontrer les impacts de la politique de la ville et, à défaut, écarter les opérateurs non performants. Mais des incertitudes demeurent sur les choix qui seront opérés entre deux orientations difficiles à concilier. Tout d'abord, faut-il privilégier une approche descendante de la commande publique, dans une logique concurrentielle de prestation de service assurant une plus grande maîtrise de la programmation par les financeurs, ou bien co-construire la programmation avec les structures déjà investies dans la politique de la ville dans une logique plus remontante, mais moins propice au renouvellement des opérateurs ? Faut-il ensuite privilégier les seuls opérateurs capables de réaliser des objectifs de performance, ou bien ménager aussi des espaces pour l'expérimentation et la valorisation d'initiatives citoyennes, partiellement déliées des contraintes du nouveau management public ?

LA PROGRAMMATION ENTRE APPROCHES DESCENDANTE ET REMONTANTE

Après trois années de mise en œuvre, **il est frappant de constater la permanence des discours qui justifiaient le passage à la nouvelle procédure des Cucs**. À Dreux et Argenteuil, on continue de fustiger la logique de « saupoudrage » d'une politique de la ville suspectée de ne pas avoir d'impact démontrable. Le discours des élus locaux est à cet égard en phase avec les critiques de la politique de la ville formulées au niveau national :

« On ne veut pas faire de saupoudrage ». (Conseil général, Eure-et-Loir)

« Il y a la volonté de Fadela Amara d'arrêter de distribuer des subventions, d'arrêter de prendre l'État pour un guichet. Elle veut des actions qui ont vraiment un intérêt et un impact par rapport aux attentes de la population. Du coup, on doit vérifier que les projets répondent bien à ces exigences ». (préfecture, Eure-et-Loir)

« On n'avait pas l'habitude d'évaluer les politiques et de réaliser des études de diagnostic ou d'impact. Il faut mesurer l'évolution des problèmes et, c'est plus difficile, mesurer l'impact. Car on n'est pas éternellement voués à faire appel à la solidarité. L'État ne doit pas être un tiroir-caisse permanent en dehors de ses politiques de droit commun. La politique de la ville doit rester une politique d'exception et on doit pouvoir en sortir ». (maire, Dreux)

« Il y a une réflexion à avoir par rapport au saupoudrage. Faut-il concentrer les choses sur des objectifs primordiaux, qui évoluent dans le temps, ou saupoudrer pour essayer de suivre tous les axes et contenter toutes les associations et tous les quartiers ? C'est l'enjeu de la négociation à venir avec l'État. On a l'impression que la politique de la ville c'est beaucoup d'argent, mais pas beaucoup d'effets ». (élue, Argenteuil)

Après le coup d'essai peu probant des Cucs, l'heure est donc à l'affichage d'une volonté de reprise en main de la programmation par les financeurs sous la houlette des élus. Le maire de Dreux se félicite ainsi que l'on soit « en train de recentrer nos moyens, même si ça ne fait pas plaisir à tout le monde. On doit chercher les compétences une fois qu'on a défini le projet politique ». À Argenteuil, l'élue chargée de la politique de la ville voudrait aussi progresser dans la maîtrise politique de la programmation, d'autant que la programmation pluriannuelle reflète d'abord les choix de l'ancienne équipe municipale : « Lorsque je suis arrivée dans cette fonction, en mars 2008, j'ai fait un premier tour de la question. Mais j'avais le sentiment que les choses étaient déjà signées et qu'on n'avait pas à y revenir. La nouvelle équipe municipale est arrivée avec un œil neuf. Mais on a constaté qu'il y avait un contrat en cours. On s'est lié les mains avec des porteurs de projets qui sont beaucoup plus à l'initiative de la politique du territoire que les élus. On est plus à la merci des porteurs de projets que dans la maîtrise d'un projet d'ensemble ».

Ces discours sont moins prégnants à Lormont, où les élus semblent avoir repris l'ascendant sur la programmation dès l'époque du Contrat de ville, comme le narre le directeur de la politique de la ville : « *L'ancienne élue était arrivée en 2001, pendant le Contrat de ville. Elle a souhaité changer la démarche, arrêter avec la logique de guichet. Elle a dit qu'elle voulait la moitié d'actions reconduites et la moitié d'actions nouvelles, tout en gardant les mêmes opérateurs. On a à peu près respecté cet objectif. Du coup, on a rédigé des orientations de la politique de la ville, ce qu'on ne faisait pas jusque-là. Les orientations ont été votées par le conseil municipal et le message a été adressé aux opérateurs qui avaient fini par travailler tous seuls de leur côté. Le Contrat de ville était un simple guichet. Maintenant, on discute d'abord le fond, le projet, et après on regarde les financements* ».

Le souci d'éradiquer la logique de guichet au profit d'une stratégie proprement politique est donc partagée par les trois municipalités. Mais leur conception de la programmation n'est pas homogène. En partie à cause des effets de l'alternance politique, **la municipalité d'Argenteuil est la plus en phase avec l'idée de reprise en main « par le haut » de la programmation.** Le choix de porteurs de projets et des actions paraît à ce point déterminé par l'offre associative que **la méthode participative d'élaboration du Cucs est aujourd'hui reconsidérée** : « *Il y a eu une prise en compte trop large de la parole des acteurs de terrain, affirme un acteur de l'équipe Mous. On a voulu tout traiter, sans dégager de priorités claires, même si c'était un peu mieux que le Contrat de ville où il n'y avait aucune priorité thématique. Mais ça reste très lâche* ». « *On a nourri des associations et cela se traduit par une dispersion des moyens et un déficit de compétences, surenchérit l'élue municipale. Tout le monde veut tout faire. Et du coup, on n'a plus de choix à faire par rapport à la spécificité des territoires et des projets. On ne peut pas faire évoluer les choses* ». Et les deux de préconiser des appels à projets plus compétitifs : « *Il y a eu un approfondissement avec certains opérateurs par rapport aux besoins du territoire. Mais il faudra mener un travail plus fin et faire appel à de nouveaux porteurs de projets dans le cadre du prochain contrat* » ; « *La nouvelle logique supposera de faire des appels à projets plus ciblés, de rechercher des opérateurs plus pointus, ce qui veut dire aussi faire appel à des structures extérieures* ». La restauration des prérogatives de la maîtrise d'ouvrage laisse perplexe un autre municipal, qui doute qu'il soit si facile de changer la donne : « *La nouvelle municipalité veut replacer les projets dans le projet global de la ville. Elle veut partir du projet de ville et pas de l'offre associative à laquelle on ne peut répondre que par oui ou par non. Aujourd'hui, la municipalité n'a pas peur de dire non et de déplaire, comme dans l'histoire de la Maison pour tous. Mais comme on est dans une programmation pluriannuelle, les engagements sont tenus. On verra si ça change avec le nouveau Cucs. Mais ce sera compliqué. Si des projets ne cadrent pas avec les objectifs du Cucs, il faudra les renvoyer vers d'autres solutions. Mais on ne pourra pas inventer de nouveaux acteurs, même si ce sera sans doute davantage possible sur la santé ou l'emploi* ».

La mise en concurrence des opérateurs, pour en attirer de nouveaux, est également au cœur du raisonnement tenu par le maire de Dreux : « *Une fois qu'on a contractualisé, rien n'empêche de faire appel à des opérateurs par voie d'appel d'offres. C'est ce qu'on fait dans l'Anru. S'il y a plus de compétences à Paris qu'à Dreux, il faut aller chercher les opérateurs à Paris. Il y a des choses qu'on croit parfois pouvoir faire nous-mêmes alors qu'on ne sait pas les faire et là on échoue* ». **Cette apologie de la compétition est cependant tempérée, dans le propos du maire, par la valorisation de choix affinitaires** qui, sous réserve de l'efficacité des opérateurs, ne s'opposent pas, selon lui, à la reconduction annuelle des mêmes opérateurs : « *Je suis pour la labellisation des prestataires afin d'écartier les charlatans, c'est-à-dire ceux qui se saisissent de l'opportunité sans avoir la compétence. Mais une fois*

qu'on a fait un état des lieux et qu'on a une idée de la politique à mener, on établit des partenariats qui deviennent des complicités productives, des affinités. D'où la reconduction des mêmes opérateurs. Ce n'est pas un problème. Pourquoi ne pas avoir 90 % des mêmes structures d'une année sur l'autre ? Ils sont là, ils sont institutionnels. Ce qui compte, c'est l'efficacité. Pourquoi voulez-vous éviter des gens qui se connaissent bien, qui connaissent bien le terrain ? Les abonnés du Cucs ne me posent pas de problème ».

La ville de **Lormont** se démarque des autres au nom de son approche fondée sur un principe de coopération. On a vu que la procédure d'appel à projets n'y est guère prise. **La reconduction des mêmes opérateurs est clairement assumée, tout en affirmant plus fortement qu'ailleurs le principe de co-construction de la programmation « par le bas »**, en lien avec des opérateurs qu'il s'agit de coordonner dans le cadre d'une stratégie globale. C'est pourquoi la direction de la politique de la ville a initié, dans la perspective d'un prochain Cucs, une démarche d'actualisation du diagnostic et de reformulation des objectifs opérationnels, non pas dans une logique descendante qui place la commande publique en surplomb des opérateurs, mais conjointement avec ces derniers.

LA PROGRAMMATION ENTRE PRESTATION DE SERVICE ET VALORISATION DES INITIATIVES CITOYENNES

Dans un document publié en 2009, l'Uniopss mettait en garde contre les « *logiques de mise en concurrence (qui) placent les associations uniquement comme prestataires des pouvoirs publics sur la base d'un cahier des charges élaboré de façon unilatérale et ne leur permettent pas d'exercer leur capacité d'initiative et de repérage des besoins* »⁵⁸. Le document attirait aussi l'attention sur le « *risque de voir certains opérateurs lucratifs et non lucratifs répondre de manière systématique aux appels d'offres, avec une disparition des petites structures. Le maillage associatif sur les territoires et les initiatives locales inscrites au plus près des populations se retrouveraient ainsi remis en cause. Paradoxalement, cette nouvelle logique pourrait conduire à reconstruire de nouveaux monopoles d'activité conduits par des opérateurs de grande taille. En effet, les logiques de mise en concurrence, en particulier celles s'inscrivant dans le cadre formalisé de la commande publique, requièrent une forte technicité et risquent donc d'éliminer les petites associations locales qui ne sont pas à même d'y répondre alors qu'elles disposent d'une connaissance des populations et d'un savoir-faire en termes de prise en charge* ».

Qu'en est-il de la place de ces petites associations locales dans la programmation des Cucs ? Dans les trois villes étudiées, on revendique le droit à l'expérimentation, celui de « payer pour voir ». Mais **le Cucs reste avant tout l'affaire des plus grosses associations**, capables de mobiliser des professionnels, **sans parler des services municipaux et organismes para-publics** qui absorbent une part substantielle des crédits spécifiques. « *Le Cucs est pour les grosses associations* », confirme un acteur de la ville de Dreux. « *Ce sont les grosses associations qui répondent toujours et qui récupèrent le maximum de subventions* », abonde un acteur de la sous-préfecture. Son homologue à Argenteuil dresse un même constat : « *Le Cucs d'Argenteuil est un des plus aboutis dans le département. Les petites associations ne sont pas taillées pour y entrer* ». Il n'en va pas autrement à Lormont : « *Presque toutes les structures sont composées de professionnels qui assurent des missions de service public de fait. Le seul cas d'association d'habitants que l'on finance est celui d'une amicale de locataires* ».

⁵⁸ Uniopss (2009), *op. cit.*

Toujours à Lormont, la question des associations d'habitants s'est notamment posée à propos des petites associations de type communautaire anciennement soutenues par le Fasild. Le choix de la préfecture de Gironde a été d'en intégrer certaines dans les programmations Cucs des municipalités, en forçant quelque peu la main des communes qui n'en voulaient pas forcément à cause de l'approche parfois faiblement territorialisée de ces associations. Certaines ont intégré les programmations locales, mais d'autres qui n'avaient aucune assise territoriale ont été contraintes de se reporter sur des crédits de droit commun. Si l'on en croit un acteur local, leur avenir n'est guère assuré dans la politique de la ville : « *Les petites associations communautaires qui étaient soutenues par le Fasild, sont vouées à disparaître* ».

En dehors du cas spécifique des associations communautaires, **les financeurs apprécient diversement les effets de la logique de performance sur les petites structures associatives. Aucune doctrine n'est vraiment stabilisée sur les trois sites examinés.**

En **Gironde**, un acteur de la préfecture n'est pas dupe de la contradiction potentielle entre la logique de performance et le soutien que la politique de la ville accorde aux structures qui font du « lien social ». Mais il ne tranche pas réellement ce débat : « *Le pilotage par indicateurs auquel je voudrais arriver risque d'écartier les petites associations. La question des opérateurs les plus fragiles qui ne trouvent pas leur place dans la programmation, ces petites associations qui n'ont pas les moyens de vivre et dépendent des crédits spécifiques, est un enjeu sur lequel je suis en recherche. Il y a des associations qui font du pur lien social. On compte sur les communes pour les mettre dans la programmation du Cucs. C'est contradictoire avec l'idée d'indicateurs, mais il faut les deux* ». Un autre acteur de l'État revendique aussi « *une approche non-utilitariste* ». Mais pour le directeur de la politique de la ville à Lormont, l'effort d'adaptation de ces structures aux nouvelles exigences managériale est un processus inéluctable : « *On part de très loin sur l'évaluation avec certaines structures comme l'association X qu'on porte à bout de bras. Auparavant financés par le Fasild, ils risquaient d'être une victime collatérale du Cucs. Le Fasild nous avait appelés pour qu'on les finance. L'an passé, leurs éléments de bilan étaient catastrophiques. Ils étaient incapables de compter le nombre de personnes qui sont venues. Cette année, le président de l'association est venu nous demander des conseils. Le président a compris les enjeux de l'évaluation. Ils ne nous remettent pas un bilan de 30 pages, mais ils font des efforts* ». D'autres financeurs du Cucs de Lormont affichent une position plus tranchée en privilégiant résolument la fonction instrumentale des opérateurs : « *Il y a des orientations et ensuite il faut trouver les bons opérateurs associatifs s'ils sont plus performants que les services publics. La politique de la ville ne doit pas être un outil pour financer les associations en tant que telles* ».

Même son de cloche dans le **Val d'Oise** où un acteur de l'État considère qu'« *encourager les démarches citoyennes n'est pas une fin en soi. Si on accompagne une association de jeunes, ça va dépendre aussi des objectifs, de l'action, de son rayonnement, de son éventuelle montée en charge. Que des jeunes se réunissent n'est pas suffisant pour être soutenu* ». « *On incite de plus en plus les associations à être précises sur le lien social* », ajoute un autre acteur préfectoral. « *Il y a des mini-projets qui coûtent 800 euros et qui ne sont pas pris dans la programmation des Cucs car ils ne sont pas assez visibles, pas assez communicants* », souligne un troisième acteur de l'État. La position de la municipalité est moins claire, même si l'élue municipale établit une corrélation entre la « culture du résultat » et la quasi-absence de projets portés par des bénévoles dans la programmation du Cucs : « *Il n'y a pas suffisamment d'initiatives des habitants. C'est très rare. J'ai un exemple récent d'une association sur le centre-ville qui est née de l'initiative d'habitants. On peut les intégrer facilement dans la programmation car les montants*

demandés sont modestes. Mais dans la dernière programmation, il est évident que si les initiatives des habitants sont très peu présentes, c'est en partie lié à la culture du résultat ».

Les acteurs de l'**Eure-et-Loir** sont dans la même hésitation. D'un côté, ils affichent la volonté de conserver des actions « non-mesurables » dans la programmation :

« On finance des éléments qui relèvent du lien social, par exemple pour les femmes étrangères ». (sous-préfecture d'arrondissement, Dreux)

« Pour rien au monde, je ne voudrais supprimer l'association X qui fait faire des activités aux femmes issues de l'immigration, car elle est d'une grande utilité sociale. Ce type d'association est donc légitime à être financé par la politique de la ville ». (maire, Dreux)

« Sur l'axe transversal, on fait surtout du lien social. C'est un axe fourre-tout à caractère social. On ne prend donc pas seulement des actions mesurables ». (service municipal, Dreux)

« On est beaucoup plus exigeants avec les grosses structures. On ne laissera pas passer un dossier médiocre. On est beaucoup moins exigeants avec les petites associations. Elles sont généralement beaucoup plus honnêtes que les grosses qui savent ficeler leur projet ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« Les indicateurs ne doivent pas tuer la créativité ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

D'un autre côté, ces acteurs reconnaissent que beaucoup de petites associations de quartier restent aux portes du Cucs, car rebutées par des exigences formelles qui s'alourdissent progressivement :

« Les petites associations qui demandent 1 500 euros n'ont pas intégré la notion de projet fondé sur un avant, un pendant et un après. Elles sont les plus craintives par rapport au Cucs qui leur fait peur. Elles ne se sentent pas prêtes à entrer dans le Cucs ». (service municipal, Dreux)

« On demande des bilans à des petites structures qui n'avaient pas forcément l'habitude d'en rédiger. C'était beaucoup plus faible, avant, côté évaluation ». (service de l'État, Eure-et-Loir)

« Les associations, surtout les petites qui reçoivent 2 000 ou 3 000 euros, doivent passer beaucoup de temps à fournir des éléments qualitatifs. Tout cela prend du temps. Je comprends les petites associations qui disent que les demandes de l'État sont lourdes ». (préfecture, Eure-et-Loir)

Ce propos de l'élue en charge du Cucs de Dreux est révélateur, comme dans les autres villes, d'une incitation croissante à la professionnalisation des petites associations qui devraient désormais jouer le jeu de la concurrence en faisant valoir leurs avantages comparatifs : *« J'ai dit à l'association X qu'elle était dans un univers concurrentiel. Elle l'a très bien compris. Dans le département, il y a déjà l'association Y, une grosse association qui fait de l'alphabétisation. Or, les femmes de ces quartiers sont délaissées par cette grosse association. L'industrie ne tuera pas l'artisanat si c'est très pointu. Je leur ai conseillé de se fédérer avec d'autres associations du territoire. Soit on est gros, soit on se met à plusieurs pour présenter un truc clé en main. Je leur ai dit de continuer leur mission, mais de penser à proposer un produit évaluable, parce que ça ne veut pas dire que vous allez vous corrompre ».*

Pour aider ces associations de proximité à se plier aux règles du jeu de la professionnalisation – la condition pour participer à l'appel à projets et intégrer le Cucs –, les acteurs de Dreux misent sur l'accompagnement méthodologique. Mais les chefs de projet de quartier ne sont pas encore des relais efficaces, comme l'explique un acteur municipal : *« Les associations de quartier n'accèdent pas au Cucs. C'est beaucoup plus difficile pour elles. Il faut faire un travail d'accompagnement, mais ça n'a pas été relayé sur le terrain. Cela vient du manque d'accompagnement par les chefs de projet. Dans notre premier appel d'offres, en 2009, on comptait sur les chefs de projet pour qu'ils invitent des associations de quartier à y répondre. Mais aucune nouvelle association ne n'est présentée. Le Cucs a donc peu d'impact sur les quartiers puisque les associations les plus à même d'agir sont les plus éloignées des procédures La*

difficulté semble accentuée par l'approche managériale du Dispositif local d'accompagnement, en porte-à-faux avec la réalité des engagements bénévoles. Du coup, les petites associations ne bénéficient toujours pas de l'appui financier du Cucs : « *Les discours du DLA sur la politique de la ville sont trop abscons, avec un langage très techno-ingénierie, inadapté à des structures artisanales où les gens, qui sont des bénévoles, ont peu de temps* » (sous-préfecture d'arrondissement, Dreux) ; « *Les petites associations ont peur des pièces à produire. Elles ont bénéficié du DLA, mais on ne peut pas parler de renouvellement. Les petites associations avec des bénévoles qui changent souvent, ne sont toujours pas financées par le Cucs. Ça ne se fait pas d'un coup de baguette magique. C'est un travail qui demande plus d'un ou deux ans* » (service de l'État, Eure-et-Loir).

Dans les trois villes étudiées, les équipes Mous doivent dépenser beaucoup d'énergie, avec des résultats aléatoires, s'ils veulent amener les petites associations à sortir d'un registre artisanal. Ils préfèrent donc les orienter vers d'autres financements, notamment le Fonds de participation des habitants. En pratique, ces associations de bénévoles n'ont souvent d'autre option que de frapper aux guichets municipaux, au risque de tomber dans la dépendance du politique. **Le modèle qui prévaut apparaît fort éloigné d'une démarche d'empowerment**, comprise comme la mise en capacité d'agir des habitants des quartiers désireux de s'engager dans une action collective. En accordant le monopole de la décision aux institutions publiques et en privilégiant la fonction instrumentale d'opérateurs soumis à des injonctions de performance et d'efficience pour la réalisation d'objectifs fixés unilatéralement par les financeurs, la programmation des Cucs est emblématique d'une exception française. De ce point de vue, la programmation est placée sous le signe de la continuité plutôt que du changement.

CONCLUSION

Cette recherche aura permis de mieux appréhender les acteurs, les modalités d'organisation et les instruments de la programmation des Contrats urbains de cohésion sociale, en replaçant la programmation dans le contexte plus large de réformes nationales guidées par les principes du *New Public Management*.

Les effets de ces réformes sont déjà sensibles sur les dynamiques partenariales. Aux réformes de la politique de la ville, s'ajoutent celles de l'État (Lolf, RGPP) qui bouleversent l'organisation et la fonction de ses services territoriaux. Le travail de programmation apparaît directement affecté par l'affaiblissement des services déconcentrés de l'État, tant en termes de moyens humains et financiers que d'implication du personnel d'encadrement. Là où ils restent impliqués, les agents de l'État sont cantonnés dans un travail individualisé d'instruction des dossiers. Le caractère fortement morcelé de cette instruction est surtout révélateur d'un délitement de l'animation interministérielle et de l'absence de vision globale portée par l'État local, plus éloigné que jamais de la figure de « l'État animateur ». La distance qui s'installe entre l'État local et les territoires conforte assurément le processus de municipalisation de la politique de la ville.

Le recentrage des Cucs sur le binôme maire-(sous)préfet témoigne aussi du resserrement de la scène contractuelle. Bien que renforcées dans leurs compétences, les communautés d'agglomération ne se sont guère affirmées comme des acteurs de premier plan de la programmation. La volonté de « clarification » du partenariat local manifestée par le pouvoir national s'est également traduite par une autonomisation accrue des conseils généraux et régionaux qui ont tendance à répliquer avec les municipalités le mode de relations bilatérales qui prévaut entre celles-ci et l'État.

À la segmentation des partenariats horizontaux s'ajoute une segmentation produite par les programmes verticaux pilotés par l'Acsé. Le poids croissant des crédits non-fongibles réduit l'espace de la délibération locale sur l'allocation des ressources, tandis que les techniciens locaux développent des compétences de gestion de plus en plus spécialisées. La recomposition des métiers municipaux de la politique de la ville n'est que le décalque des programmes sectorisés de l'État, qui ne facilitent guère l'énonciation et la conduite d'un projet intégré que seules les villes sont en capacité de porter.

Il entraine dans l'intention des réformateurs nationaux de restaurer le rôle du politique – dans la personne du maire – comme garant du projet de territoire. Il fallait pour cela mettre fin aux « dérives » bureaucratiques de la politique de la ville. Le bilan paraît décevant sous cet angle. Sans que l'on puisse conclure avec certitude à l'alourdissement des pesanteurs bureaucratiques au regard des dispositifs antérieurs, force est de constater que l'objectif de simplification administrative n'a pas été atteint. D'autant moins que les contraintes de *reporting* mettent à contribution toute la chaîne des acteurs locaux, sans qu'ils en tirent profit pour constituer un savoir mobilisable au service de leurs stratégies territoriales.

La finalité ultime de la programmation – sélectionner des projets individuels – laisse peu de place à la formulation ou à l'ajustement de stratégies collectives pour les territoires. Véritable poumon des Cucs, la programmation est un exercice d'une réelle complexité, ce dont témoignent les multiples séquences qui la scandent et la diversité des acteurs en jeu. Mais il s'agit d'un exercice fondamentalement technico-administratif. Le rôle des techniciens s'y avère donc déterminant, d'autant que les instances politiques semblent péricliter au profit de réseaux d'inter-connaissance dont ces mêmes techniciens sont les pivots.

Le consensus technique est donc très prégnant et c'est seulement à la marge du processus de sélection des projets qu'interviennent les choix discrétionnaires du politique, pour arbitrer sur un reliquat de projets. Cette intervention s'inscrit néanmoins dans un cadre procédural qui limite les velléités d'instrumentalisation clientéliste de la manne financière du Cucs.

Ces financements représentent à la fois peu et beaucoup. Suffisamment en tous cas pour que la politique de la ville soit sur la sellette, depuis le début des années 2000, sommée de démontrer son efficacité et son efficience. L'opportunisme financier présumé des porteurs de projet est désormais dans la ligne de mire des maîtres d'ouvrage qui voudraient reprendre l'ascendant sur eux et faire de la programmation des Cucs un véritable instrument de politique publique.

On touche ici au cœur des contradictions qui traversent la politique de la ville. Dans leur majorité, les financeurs voudraient renouveler leur « stock » d'opérateurs tout en leur garantissant des financements pluriannuels. Les maîtres d'ouvrage voudraient que les porteurs de projets agissent en professionnels, mais ils s'indignent presque de les voir se comporter comme tels et se montrer experts dans l'art de rafler les subventions. La contradiction est à son maximum avec les structures de quartier qui ne peuvent se passer des subsides de la politique de la ville, mais que la politique de la ville a contribué à institutionnaliser pour combler les carences de l'action publique.

La perspective d'une programmation du Cucs alignée sur le modèle concurrentiel des marchés publics apparaît néanmoins lointaine. Au sein du « club » plutôt fermé des opérateurs figure en effet une proportion importante de services publics ou para-publics, pour certains d'autant plus difficiles à déloger de la programmation qu'ils appartiennent au même monde que celui des financeurs. Tous opérateurs confondus, la mesure des performances n'est pas le moindre des obstacles sur le chemin du « pilotage par indicateurs », tant la construction de ces indicateurs apparaît complexe et d'une utilité toute relative pour saisir la réalité des actions financées.

Au-delà des variations observables entre les différents sites étudiés, il se dégage finalement un point de consensus assez remarquable parmi les financeurs, celui qui consiste à envisager – exclusivement ou presque – les porteurs de projets sous l'angle instrumental de la prestation de services. La réforme néo-managériale de la politique de la ville, qui encourage cette fonction instrumentale au nom de la performance, conforte la définition d'un service public local élargi au secteur para-public et associatif. Cette évolution n'est certainement pas de nature à répondre au déficit démocratique de la politique de la ville. On sait pourtant, grâce aux travaux de Robert Putnam⁵⁹, que la vitalité des réseaux d'engagement civique est aussi un gage d'efficacité et de performance.

⁵⁹ Putnam R. (1993), *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

BIBLIOGRAPHIE

- André P. (2005), *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur l'avenir des contrats de ville*, juin.
- André P. (2006), *Rapport d'information n° 49 (2006-2007) fait au nom de la mission commune d'information Banlieues*, 30 octobre.
- Arkwright E. et al. (2007), *Économie politique de la Lof*, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française.
- Augustin J-P, Montané M-A (2004), « Différenciation et dualisation de l'action publique : le cas des quartiers fragiles et de la jeunesse urbaine en France », *Lien social et politiques*, n°52.
- Avide É. (2008), *Évaluer la politique de la ville : une exigence impossible ? Problèmes d'évaluabilité et perspectives pour les surmonter*, Mémoire Mastère Aménagement sous la dir. de S. Fol, Université Paris I.
- Bouvard M. et al. (2008), *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (Lof)*, Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale.
- Conjuguer (2007), *Politique de la ville et intercommunalité*, Rapport pour la Div.
- Conseil national des villes (2007), *Avis sur la première étape de mise en œuvre des Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs)*, décembre.
- Conseil scientifique de l'évaluation (1996), *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française.
- Cour des comptes (2002), *La politique de la ville. Rapport public particulier*, La documentation française.
- Cour des comptes (2007), *La gestion des crédits d'intervention de l'État au titre de la politique de la ville*, Rapport à la commission des Finances du Sénat sur le fondement de l'article 582 de la Lof.
- Dallier P. (2007), *Politique de la ville : une efficacité entravée*, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat, 71
- de Maillard J. (2004), *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, LGDJ.
- de Maillard J. (2000), « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain », *Annales de la recherche urbaine*, 88.
- Delarue J-M (1991), *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros.
- Div (1998), *Le bilan de la politique de la ville au XIème Plan*, février.
- Div (1999), *Le pilotage du projet, bilan des sites pilotes*.
- Div (2009), *Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation. Document pour la concertation*, mars.
- Donzelot J., Estèbe P. (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Seuil.

- Donzelot J., Estèbe P. (1998), « Réévaluer la politique de la ville », *Pouvoirs locaux*, 37.
- Epstein R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 11.
- Epstein R. (2008), *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, Thèse de sociologie, ENS-Cachan.
- Epstein R. (2008), « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Esprit*, février.
- Epstein R. (2010), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? », *Revue française des affaires sociales*.
- Epstein R., Kirszbaum T. (2005), *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006*, Rapport pour la Div.
- Fourcade M. et al. (2005), *Évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires*, Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales.
- Grémion C., Mouhanna C. (1995), *Le sous-préfet à la ville*, L'Harmattan.
- Grémion P. (1976), *Le pouvoir périphérique*, Seuil.
- Hamel G., André P. (2009), *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, Rapport au Premier ministre, septembre.
- Kirszbaum T. (1998), *Fonction de coordination des services de l'État et contractualisation dans la politique de la ville. Synthèse des évaluations produites dans le cadre du XIème Plan*, Cedov, Plan Urbain.
- Kirszbaum T. (2010), *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze « historiques » en rénovation urbaine*, REPS, CES de l'Anru.
- Langlais J.-L. (2008), *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*, Rapport à la ministre de la Santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.
- Lascoumes P., Le Bourhis J-P (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42.
- Le Galès P. (2003), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po.
- Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po.
- Putnam R. (1993), *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Trosa S. (2007), *Vers un management post-bureaucratique : la réforme de l'État, une réforme de la société*, L'Harmattan.
- Uniopss (2009), *Les associations de solidarité face aux logiques de mise en concurrence*, Position politique de l'Uniopss, février.
- Weber M. (1990), *Le savant et le politique*, Plon.